

البيروقراطية الإدارية وآليات التدبير السياسي في اليابان

عماد رزيك عمر

البيروقراطية الإدارية وآليات التدبير السياسي في اليابان

عماد رزيك عمر





النسخة الأولى: نوفمبر/تـــشرين الثاني 2020 م – 1442 هـ

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبِّر بالضرورة عن مركز الجزيرة للدراسات



الدوحة – قطر
هواتف: 4930181 –4930183 –4930218 (974+)
فاكس: 4831346 (974+) – البريد الإلكتروني: E-mail: jcforstudies@aljazeera.net

التجهيز وتصميم الغلاف: **قطاع الإبداع الفني بشبكة الجزيرة الإعلامية**

المحتويات

الأشكال البيانية والجداول

تمهيد

تعد قضية دور النخبة الإدارية في قيادة التنمية من القضايا المركزية في السياسة اليابانية بوصفها أداة التحديث الرئيسية التي نقلت البلاد إلى درجة متقدمة من التطور من خلال قيادتها الاقتصاد الموجه بواسطة شبكة من العلاقات بين النخبة الإدارية وبقية القوى السياسية والاقتصادية وربط القطاع الخاص بالوزارات من خلال وسائل التوجيه الإداري والعطاءات والمنح والإعانات. وقد نجحت البيروقراطية من خلال هذا الهيكل في تحقيق أهدافها، إلا أن تعثرًا طرأ على مسارها في النمو بدأ منذ سبعينات القرن العشرين ووصل إلى مرحلة الأزمة في التسعينات مما أنهى أطول امتداد زمني للتنمية شهدته البلاد، وهذا ما دفع إلى تصاعد مطالبات الإصلاح والتقليل من دور البيروقراطية في قيادة الأسواق، وهنا دخلت اليابان في إشكالية هي أن عملية الإصلاح السياسي سوف تستهدف البنية التي حققت لها التنمية كما أن البيروقراطية وقفت بالضد من إجراءات الإصلاح عادةً إياها استهدافًا لسلطتها، متهمة الأحزاب السياسية بعدم امتلاكها البديل المقنع للبنية التي حققت التحديث، ولغرض الإلمام بهذا كله قسمت الكتاب إلى سبعة فصول:

يبحث الفصل الأول عن جذور سلطة البيروقراطية ويركز على المفاهيم المتعددة للبيروقراطية، وذلك لفك الالتباس إذ حمل بعضٌ منها معاني سلبية في حين جاء تناولنا للمفهوم العلمي الذي يشير إلى الحكم بواسطة المكتب أو بوساطة جهاز الدولة للإشارة إلى مجموعة الموظفين الإداريين التابعين للحكومة الذين يتلقون أجورًا لقاء خدمتهم، وهذا المفهوم أوجد إشكالية عن حقيقة دور البيروقراطية الذي من المفترض من خلال المفهوم الذي تبنيناه أنهم منفذون للإجراءات الإدارية بعيدًا عن السياسة غير أن كثيرًا من النظريات أكدت الدور السياسي للبيروقراطية سواء كان في بناء الدولة وتحقيق الشرعية أم في أن تكون أداة استبداد. ومن ثم تطرقنا إلى البيروقراطية اليابانية من خلال بداية انبثاقها نخبة سياسية وإدارية معًا وحملت على كاهلها عملية النهضة سواء الأولى في عهد ميجي أم الثانية بعد الاحتلال الأميركي، وبقيت الخطوط غير واضحة بين السياسي والبيروقراطي الذي عمل على ترسخ ثقافة سياسية خاصة بالنخبة الإدارية بأنهم يمثلون المصلحة العليا ويحملون القيم العليا

التي اســتمدوها كخدم الإمبراطور ومن ثم بناة اليابان بعد الحرب ولاســيما في ظل عمليات التطهير التي لحقت أغلب السياســيين من لدن ســلطات التحالف آنذاك مما عمل على تقوية البيروقراطية التي أصبحت أهم روافد النخبة السياســية في الأحزاب ومراكز الســلطة في ظل ضعف الإمبراطور ورئيس الوزراء والانشــقاقات التي تعانيها الأحزاب في النظام السياسي.

وتنــاول الفصــل الثاني طبيعة العلاقة بين البيروقراطيين والسياســيين من خلال عمليــة صنــع واتخاذ القرار داخل الــوزارة التي تعد الحاضنة الرئيســية للبيروقراطية الفاعلة، وقد لاحظنا أن البيروقراطية تتمتع بالاستقلال النسبي عن الوزير ولاسيما نائب الوزير الإداري الذي يعد أعلى منصب إداري في الوزارة، وطبيعة ممارسة البيروقراطية للتوجيه الإداري في قيادة الأســواق، ولا يتوقف تأثير البيروقراطية في الوزارة بل في الفصل الثالث سنجدها فاعلة في مجلس الوزراء من خلال الأمين العام ونوابه ومكتب (السكرتارية) وكذلك اجتماع نواب الوزراء الإداريين الذي يعد مجلس الوزراء الظل، وسنبين كيف ترسخت ممارسات وإجراءات كانت لمصلحة الإداريين. أما في الفصل الرابع، فتناولنا دور البيروقراطية في المؤسسة التشريعية بمجلسيها النواب والمستشارين والمعروف باسم الدايت، إذ يلاحظ أن التشريعات تُصاغ على الأغلب خارج البرلمان من خلال علاقة البيروقراطية المباشرة بالأحزاب ويعطي مشروع قانون الموازنة مثالًا علــى دور البيروقراطية في العمل التشــريعي. في حيــن تمحور الفصل الخامس عن علاقــة البيروقراطية بالحياة الحزبية من خلال أشــكالها الثلاث التي مرت بها اليابان وهــي الحزب المهيمــن والنظام الائتلافي ونظام الحزبين. وســنلاحظ كيف تكيفت الإدارة وممارساتها مع التغييرات، في حين كان الفصل السادس يدور حول ممارسات البيروقراطية بعد التقاعد وأهم المجالات التي يعملون فيها ولاسيما في القطاع الخاص الذي سمح لها بالقيام بالتنسيق بين القطاع العام والخاص.

وأخيــرًا، جــاء الفصل الســابع ليطرح قضيــة الإصلاح السياســي وأهم دوافع هــذا الإصــلاح في ظل بلد متقــدم وليتطرق إلــى أهم المشــروعات التي طرحت ومســت البيروقراطيــة ومحــاولات إعــادة هيكلــة الســلطة لمصلحة السياســيين وكيــف قاومــت البيروقراطيــة هــذه الإصلاحات من خــلال ما لديها من وســائل تأثيــر مســتغلة عمــق علاقتهــا بالقطــاع الخــاص فضلًا عــن تمتعها بالاســتقلال داخــل وزاراتهــا، وبعــد إخفاق أغلــب المحــاولات فــي إضعــاف البيروقراطية ظهــرت حالــة شــبه تفاهــم مــع رئيــس الــوزراء، شــينزو آبــي، في أن تشــارك النخبــة الإداريــة بتطويــر قطاعــات الاقتصــاد والعمل علــى إصلاح بنيــة الدولة.

المقدمة

تعد نهضة اليابان الاقتصادية من الرموز المتميزة في تجارب التحديث الآسيوية، فخلال عهد ميجي والسعي لبناء الدولة تم تبني سياسة الاقتصاد الموجه التي ساعدتها على تحقيق التنمية، ولم يتوقف النجاح على ذلك ولكن اســتمرت هذه الجهود بعد الحرب العالمية الثانية من أجل تجاوز الانتكاسة العسكرية فحوَّلته من بلد مهزوم فقير المــوارد إلى عملاق صناعي ينافس اقتصاديات أكثر الدول تقدمًا، وأصبحت تســمية اليابــان مرادفة للجودة والنجاح. إن قصة التفوق هذه دفعت إلى الســؤال الذي يكاد يكون مفتوحًا: كيف فعلوا ذلك؟ كيف تمكنوا من القيام بهذا العمل الفذ؟ ولكن عند البحث عن الاجابة تقفز لنا المسوغات السهلة بأن الحكومة عملت على توفير ظروف النمو في الصناعات الاستراتيجية. ولكن هذا الجواب لا يمنحنا العمق الكافي لتفسير هذه الظاهرة غير العادية لأن عند تحليل عمل الحكومة ســنجد أن عدم الاســتقرار الوزاري هو الســمة الســائدة في الحياة السياســية، ففي هذه الحالة من المفترض أن انعكاســاتها تتمثل في عدم توافر الاســتمرارية للنمو، ولكن عنــد التمعن في القوى الأخرى نكتشــف أن دور البيروقراطية لم يكن يســيرًا فقد جدَّت من أجل الحد من انعكاسات السياسة عليها واجتهدت من أجل توفير البيئة المناسبة لاستمرار النمو، أي -بعبارة أخرى- لا يمكن فصل البيروقراطية عن الإنجازات الاقتصادية، فاليابان تتمتع بواحدة من أقوى البيروقراطيات مقارنة بالدول الصناعية الأخرى، ويرجع ذلك مبدئيًّا إلــى طبيعــة الأدوار التاريخية التي مرَّت بها مع تطور المشــكلات المعاصرة وازدياد القضايا التي تعالجها وتعقد موضوعاتها فترســخ معها دور البيروقراطية التي تحولت إلى نخبة ارتبطت بشــبكة من العلاقات مع جميع القوى الاجتماعية وأصبحت القوة الثالثة مع المحافظين والشركات الخاصة وتعد نفسها الحامية الأولى للمصالح الوطنية.

هذه المكانة جعلتها تدخل في شــد وجذب مع محاولات الإصلاح التي تقوم بهــا الحكومة من أجل التقليل من حجم البيروقراطية والانتقال إلى شــكل الحكومة المصغــرة إلا أن جهود الإصلاح اصطدمت بالتوجهات الحمائية لموظفي الوزارات؛ فهــم لا يريدون التخلي عن شــكل الاقتصاد الذي ســاعدهم علــى النهضة مرتين. وهنا، يُطرح التســاؤل حول حقيقة دور النخب الإدارية في التنمية وفي مجمل النظام

السياسي، وجهدنا في الكتاب هو محاولة التحليل المعمق للتنظيم والإجراءات اليابانية وعلاقات المصالح وتأثيرها في طريقة ممارسة السلطة وطبيعة التوازنات فيها، من أجل إتاحة فرصة لفهم أكثر لدينامية البيروقراطية وكيف يمكنها التأثير في القرارات السياسية وطبيعة علاقتها مع المؤسسات. وأهميتها أنها تمنح القارئ العربي فرصة التعرف إلى اليابان تعرفًا أكثر تشريحًا وعمقًا داخل المؤسسات، مبتعدين عن الأسلوب المعتاد العام في تناول النظام السياسي والإداري، كما تساعده على اكتشاف مصدر قوة النموذج الإداري الياباني الذي يعد مثالًا جيدًا للبيروقراطية كأداة تخطيط وعامل للتغيير وكذلك طبيعة علاقتها مع السياسيين في اتخاذ القرارات سيعطي انطباعًا مغايرًا عن الأدوار المنفصلة بينهم مما أسهم في جودة السياسات العامة، كما يوفر نظرة جديدة حول النخبة الإدارية وعملية تجنيدها وتدريبها وتفاعلها داخل المؤسسات من الناحية التقنية، كما حاولت قدر الإمكان توخي أن يكون الكتاب نافذة للمتخصص على ما يتعلق بالجانب التقني للتنمية، وللبيروقراطي العربي إدراكًا أوسع بذاته وبعمله، أما القرّاء بعامة فسيمنحهم رؤية مغايرة عما علق في أذهانهم من صورة موحشة عن البيروقراطية.

ولغرض الإلمام بالموضوع اعتمدت الدراسة على مناهج متعددة؛ إذ استعنت بالمنهج المؤسساتي لتحليل طبيعة عمل البيروقراطية داخل المؤسسات وكيفية التفاعلات بين البيروقراطيين والسياسيين في عملية صنع القرار؛ من أجل الوقوف على مصادر القوة والضعف بين المنتخبين والمعينين وفق القواعد القانونية والأعراف السياسية التي تؤدي دورًا كبيرًا في صياغة العلاقة بينهما وطريقة ممارسة السلطة. كما استعنت بالمنهج السلوكي لتحليل المواقف والسلوكيات وتحديد قيم ومعتقدات نخبة البيروقراطية، ومتابعة أبرز المواقف في العمل السياسي التي تعطي مؤشرات لطبيعة دور موظفي الخدمة المدنية، واعتمدت أيضًا على المنهج التاريخي الذي يوضح كيفية تكوين ظاهرة البيروقراطية ومراحل تطورها والأدوار التي مارستها خلال الأحداث التي مرت بها اليابان.

أما تقسيم الكتاب فهو يقع في سبعة فصول، تناول الفصل الأول جذور سلطة البيروقراطية، وقد حاولنا في بدايته طرح رأي المفكرين في البيروقراطية ومن ثم تناول جذورها التاريخية في اليابان، في حين بحث الفصل الثاني البيروقراطية داخل الوزارة وعملية التنشئة التي يمر بها الإداري وطبيعة العلاقة بين الوزير والإداريين وحدود

سـلطاتهم، وفي الفصل الثالث تناولت البيروقراطية في مجلس الوزراء والمسـتويات الإداريـة المتعـددة ودورها في صنـع القرار، أما الفصل الرابـع فجاء ليبحث علاقة البيروقراطية في الدايت والعملية التشـريعية برمتها وتناولنا قانون الموازنة كمثال على هيمنة وزارة المالية، في حين جاءت الفصول الخامس والسادس والسابع لتناقش مكانة البيروقراطية في ظل المتغيرات السياسية سواء في النظام الحزبي أم في القطاع الخاص أو خلال عملية الإصلاح السياسي.

وأثناء الكتابة في التجربة اليابانية حاولت قدر الإمكان التزام الحيادية العلمية وأن يكون الطرح موضوعيًّا من أجل أن تكون الاسـتنتاجات منطقية، ومع ذلك فقد يجد القـارئ موقف إعجاب هنا أو نظرة انبهار هنـاك وذلك لاختلاف طريقة التفكير بين ثقافاتنا حول البيروقراطية. ولهذا، فإن هذه الدراسـة لا تدَّعي الكمال فالتجربة تمتاز بالثراء الكبير وفي أثناء رحلة البحث وجدت الكثير من المجالات التي لم يتم تناولها وأرجو أن يسهم هذا الكتاب في فتح الباب إليها.

عماد رزيك عمر

الفصل الأول

البيروقراطية جذور السلطة

تعد البيروقراطية من سمات عالمنا المعاصر فهي وسيلة أساسية لتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتطبيق القوانين التي سنَّتها القيادة السياسية، وأهميتها تأتي من توسع الدولة بشـــكلها الحديث في جميع المجــالات[1]. ولكن البيروقراطية كمفهوم للوهلة الأولى قد يثير الإرباك في ذهن القارئ ولاسيما أن المصطلح أخذ معاني عديدة في ظــل التطــورات التي طرأت على التنظيم الاجتماعي، مع ذلك، يمكن أن نحصر هذا التعدد في ثلاثة مفاهيم رئيســية: الأول منها هو المفهوم الشائع بين الأوساط الشعبية وفــي أغلــب الثقافات[2] الذي ينطوي بين جنباته على المعاني الســلبية، مثل: عيوب الأداء، والتعقيد، وسلســلة من الإجراءات الإدارية غير ذات جدوى وعدم الكفاءة في الأداء، والذي تحول بين الأوســاط الشــعبية إلى مفهوم يســتعمل كوسيلة للتعبير عن الاستياء من تصرف المسؤولين الحكوميين أو الاعتراض على الإجراءات الطويلة في المؤسسات التي قد تكون مرهقة وغير فاعلة.

أما المفهوم الثاني فيعني أية منظمة أو مؤسسة كبيرة مبنية على المهام والوظائف والعمليــات مــع تأثير ذي دلالة في بيئتها الداخلية والخارجية، وهذا المعنى أوســع، ويعد ملائمًا للمنظمات الكبيرة ســواء أكانت عامة أم خاصة، حديثة أم قديمة، فضلًا عــن أنــه يعطي مرونة أكثر مــن الذي قدمه ماكس فيبر[3]، وقد أشــار فيه إلى أن أية منظمة في المجتمع الحديث تمتلك مجموعة من السمات، منها: سُلطة تابعة للمكتب،

(1) J. Hindin, “ Role Theory”, in The Blackwell Encyclopedia of Sociology, ed. George Ritzer (Blackwell Publishing Ltd, U.S.A., 2007), 3960.

(2) اليابان من هذه الثقافات؛ إذ إن كلمة بيروقراطي (kanryo) في اللغة اليابانية تحمل إيحاءات سيئة، مثل: الغرور، عدم الاهتمام، التضييق، التمسك بالشكليات. وفي الأدبيات التاريخية، الشكل الوحيد الذي نافس البيروقراطي في الازدراء هو (المدير الطفيلي)، للمزيد يُنظر:
A. M. Craig , “ Functional and Dysfunctional Aspects of Government” , in, Modern Japanese Organization and Decision - Making , ed. Ezra F. Vogel, (University California Press, 1985), 3.

(3) Ali Farazmand, “Bureaucracy Administration and politics An introduction”, in Bureaucracy and Administration,ed. Ali Farazmand (CRC Press – Taylor& Francis Group, New York ,2009), 5.

وسلطة تحكمها القواعد والأنظمة تضبط كل أعمالها وعلاقاتها التنظيمية وحدةُ القيادة، والسلطة موزعة بحسب التسلسل الهرمي، وتقسيم العمل والتخصص، ونظام الكفاءة والاستحقاق في التجنيد والترقية[1]. هذا المفهوم المعروف في الأدب التقليدي هو ما نقصده في تناولنا لليابان إذ نميل إلى معنى الحكم بواسطة المكاتب أو بواسطة جهاز الدولة للإشارة إلى الموظفين الإداريين التابعين للحكومة، وبصورة أكثر تحديدًا: النخبة الإدارية على مستوى المراتب الوسطى والعليا في التنظيم البيروقراطي التي تشمل رئيس قسم ومدير شعبة والمدير العام ونائب الوزير في الحكومة المركزية الذين عيَّنتهم السلطة العليا وهم غير منتخبين.

هذه المستويات الإدارية لها الدور المتفوق في جميع الأنظمة السياسية على اختلاف أنواعها، ولكن اختلف المفكرون حول دلالات وأهداف البيروقراطية فيها سلبًا وإيجابًا في اتجاهين رئيسيين: الأول أكد أهمية البيروقراطية في بناء الدولة الحديثة، وهيغل أول من دعا إلى رد الاعتبار لمصطلح البيروقراطية بعد أن كان في البداية ذا دلالة مستهجنة، فهو يرى فيها الصورة العقلانية وفقًا لروح العصر الحديثة ويتجنب المعنى المستهجن للفظ البيروقراطية التي تعني طغيان الموظفين، بوصفها طبقة تَخضع لروح الجماعة وتشكِّل دولة داخل دولة، وهو يرى أن الترتيب الهرمي وسيلة داخلية للضبط والنظام ضد التعسف، ويَحفظ من أعلى مؤسساتِ السيادة ومن أسفل حقوقَ النقابات، ويمنع الموظفين من أن يأخذوا الموقف المنعزل الشبيه بالأرستقراطية أو أن تصبح الثقافة والموهبة وسيلة للتعسف والهيمنة[2]. فهذه الطبقة –التي تعد منفصلة عن المصالح الشخصية– خير من يمثِّل إرادة المجتمع التي تقوم بحماية المصالح العامة، وهي النقطة التي تُحدث اتصالًا مباشرًا وفاعلًا مع مؤسسات الدولة المختلفة، وهي الوسيلة لكي يكون المرور من المصلحة الخاصة إلى المصلحة العامة ممكنًا.

يتفق ماكس فيبر مع هيغل في أهمية البيروقراطية ولكنه نظر إليها بوصفها مدخلًا لتحقيق الشرعية، فالدولة تمارس من خلال بنيتها الإدارية اختصاصها على عدد كبير من الناس، وهؤلاء الموظفون بمنزلة الجسر بين الحاكم والمحكوم فهم يمتلكون

---

(1) S. Clegg," Bureaucracy and public administration", in The Blackwell Encyclopedia of Sociology, 376.

(2) إريك وايلي، هيغل والدولة، ترجمة نخلة فريفر، ط3 (دار التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2007)، ص72.

الكفاءة التي تمنحهم الاحتكار الشرعي للسلطة ومن خلالها تكون الدولة قادرة على احتكار العنف وتنظيم القوانين، ويصبح التجمع السياسي دولة تتضمن مصداقية في إجراءاتها[1].

وبعكس الاتجاه السابق، هناك عدد من المفكرين يرون أن البيروقراطية آلية تعزيز السيطرة والهيمنة، ومنهم: ماركس الذي ذهب في اعتقاده إلى أنها بهدفها وطبيعتها وروحها تبقى غير قابلة للانفصام عن الدولة الحديثة، فكل واحدة منهما تطرح وجود الأخرى وتفترضه بل تفرضه وتسوغه[2]، وهي من الأدوات التي تستعملها الدولة في سيطرتها واستغلالها لبقية طبقات المجتمع، وانتقد أيضًا فلسفة هيغل التي صورت البيروقراطية كرابط بين المصالح العامة والخاصة، والدولة تعمل على توافق المصالح، والتحليل الماركسي يقبل هذا الهيكل الثلاثي لكن يُغير محتواه جذريًّا؛ والفكرة الرسمية والقانونية للبيروقراطية لا تمثل طبيعته الحقيقية؛ لأن الدولة لا تمثل المصلحة العامة بل المصالح الخاصة للطبقة المهيمنة[3]. أما روبرت ميشيل، فيمثل المدرسة التي ترى أن البيروقراطية والديمقراطية متعاكستان، ويستبعد بعضها بعضًا من الحكومة، والهيكل البيروقراطي موجود في جميع المنظمات الكبيرة ويستبعد إمكانية الديمقراطية الداخلية. وأن حجم وتعقيد المنظمات الحديثة تجعل قانون (الأوليغارشية الحديدي) ينطبق على قدم المساواة على كل تنظيم سياسي وبضمنها الحكومة التي تسيطر عليها مصالح القلة؛ لذلك فإن مفاهيم مثل السيادة الشعبية والمساواة والعدالة لا معنى لها في الواقع السياسي[4].

إن ما ذهب إليه المفكرون حول شكل وأهمية دور البيروقراطية يختلف حسب تطور الدولة وعوامل الإرث التاريخي وطبيعة المجتمع. هذه العوامل تحدد أصل قوة

(1) بوبكر بوخريسة، ماكس فيبر الدولة والبيروقراطية، ط1 (مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2015)، ص155.

(2) عبد الرضا الطعان، مفهوم النخبة التكنوقراطية – دراسة في أحد أنماط رأس المال المعرفي، (ابن النديم للنشر والتوزيع – دار الروافد الثقافية، الجزائر– لبنان، 2015)، ص317.

(3) N. P Mouzelis, Organization and Bureaucracy An Analysis Of Modern Theories, (Aldine Transaction A Division Of Transaction Publishers , New Brunswick and London , 2009), 8.

(4) Ibid , 91.

البيروقراطيــة، وهذا ينطبــق على اليابان التي لم تظهر البيروقراطية فيها ظهورًا ناضجًا حتى نهاية القرن التاسع عشر بعد نهضة ميجي، أما قبلها فكانت الإدارة بطريقة بدائية لاسـيما فـي مدة حكم التوكوغاوا بين (1603 – 1868) فقــد كان التنظيم الإقطاعي المركزي يسيطر على ربع اليابان في حين بقية الأراضي توزعت بين إقطاعيات محلية[1] فرضت سياسة العزلة التي استمرت 250 عامًا جرت خلالها تغييرات اجتماعية عملت على تحويل نخبة المحاربين الساموراي إلى طبقة إدارية متوارثة، وكان معيار التوظيف فيها يعتمد في المقام الأول على التبعية المباشــرة للشــوغون[2] أو حيازة رتبة الأسرة الإقطاعية[3]، وهؤلاء المحاربون يتم تدريبهم من خلال التعلم والدراسة من أجل القيام بالأعمال الريفية[4] وأهم الأعمال التي يقومون بها هي عمل المذكرات بين المكاتب، والإشــراف على إصلاح ضفاف النهر، وتقدير الخســائر الناجمة عن الحرائق، وجمع الضرائب من أجل دعم ميزانية توكوغاوا[5]، وكانوا بارعين في أداء أعمالهم وقد تمكنوا فيمــا بعد مــن أن يصبحوا زعماء للقرى في حيــن أن الإقطاعيين تحولوا إلى مجرد شــخصيات بارزة، وساعدهم على ذلك شــكل النظام الإداري في الإقطاعيات الذي يتكون من مجلسين: مجلس الشيوخ ومجلس الشباب، يليهما في الترتيب البيروقراطي تشكيلات مزدوجة من الموظفين أو مجموعات رباعية تقوم بإدارة مختلف الفروع[6].

---

(1) T. J. Pempel, “ Bureaucracy in Japan” , Political Science and Politics Journal , vol. 25, no.1 , (Mar.1992): 19.

(2) يعني مصطلح «شوغون» الجنرال العظيم باللغة اليابانية، وكان شوغون لقب أكبر عظماء الإقطاعيين اليابانيين. وكان هذا المسؤول قد تلقى الإمدادات العسكرية الطارئة من الإمبراطور الياباني لمحاربة قبيلة الأينو في سنة 800م. وبعد سنة 1192، ضعفت قوة البلاط الإمبراطوري وأصبح الشوغون الحاكم الفعلي في اليابان. وبلغت قوة شوغون ذروتها في عهد أسرة توكوغاوا من 1600م إلى 1867م؛ إذ قدم الشوغون استقالته وعادت صلاحياته إلى الإمبراطور.

The World Book Encyclopedia. 17. (World Book Inc. USA, 1992), 432–433.

(3) Pempel, Bureaucracy in Japan, 19.

(4) آرثر تيدمان، اليابان الحديثة، ترجمة وديع سعيد، (مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1960)، ص7.

(5) M .B. Jansen, The Cambridge History of Japan, (Cambridge University Press, U.S.A., (4) 2007), 5: 528-529.

(6) إدوين ريشاور، اليابانيون، ترجمة ليلى الجبالي، (المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب،

لم يســتمر هذا النظام؛ فقد بدأت التغييــرات تطرأ على حكومة التوكوغاوا بعد الضغط الذي تعرضت له من الدول الغربية من أجل كسر العزلة وفتح الأسواق أمام الســفن التجارية. وقد تســبب خضوع الحكومة في اندلاع الصــراع بين الإقطاعيات ومن ثم انبثق ائتلاف عُرف بـ»إقطاعيات توزاما الأربع» اســتطاع السيطرة على البلاط وأعلن باســم الإمبراطور «موتســوهيتو» الملقب بــ(ميجي تينو) -أي إمبراطور عصر الأنوار- عودة الحكم الإمبراطوري المباشر في يناير/كانون الثاني 1868. وعلى الرغم مــن وضع الإمبراطور في الظل طــوال عصر توكوغاوا إلا أن ذلك لم يمنع اليابانيين من احترامه باعتباره ســليل الآلهة، وهذا التقديس أســهم في استرجاع سلطته[1]. وفي الســنوات الأولــى بدأت عملية بناء الدولة العصريــة وطرأت عدة تغييرات في البنيان الإداري لليابان، فقُســمت المناصب الكبيرة ذات الســلطة والمكانة بين نبلاء البلاط والدايميو والساموراي، وشــغلت المناصب المسؤولة عن التصرف الفعلي للسلطات بطائفة من شــباب الســاموراي من ذوي الكفاية انحدر غالبيتهم من إقطاعيات توزاما التي قامت بدور مهم في إسقاط التوكوغاوا[2].

هــذه المجموعــة كان لها الدور الكبير في نهضــة اليابان من خلال تأليف هيئة سُــميت بـ(مجلس الدولة) وعُرفت فيما بعد بجماعة «جينرو» (genro) ومعناها (كبار رجال الدولة) وقد أصبحت فعليًّا «الأوليغارشية» الحاكمة وخلال عملها اختفى الحد الفاصل بين الحكومة كقيادة سياسية والبيروقراطية كجهاز إداري[3]، وعملت كجماعة كارزمية تســتمد ســلطتها مــن الإمبراطور، وجمعت في يدها جميــع وظائف الدولة وتصدت لمواجهة المشاكل الداخلية والخارجية.

هــذه النخبــة كانت تحمل المثل العليا من الســاموراي في تأكيد الولاء وخدمة الإمبراطــور المقدس لهذا عملت وهي تمتلك قيم الفخر بالذات فأثَّرت فيما بعد في

الكويت، أبريل/نيسان 1989)، العدد 136، ص97.

(1) فوزي درويش، الشرق الأقصى الصين واليابان 1853-1972، ط3، (وكالة الأهرام للنشر والتوزيع، القاهرة، 1973)، ص73.

(2) تيدمان، اليابان الحديثة، مرجع سابق، ص17.

(3) R. F Hackett," Political Modernization and the Meiji genro", in Meiji Japan political, Economic, and social history 1968-1912,ed. Peter Kornicki (Rutledge , London – New York , 1998), 6.

ترسيخ «الفلسفة المتعالية» تجاه السياسيين فهم يرون أنفسهم رجال الدولة الفعليين المدافعين عن المصالح الوطنية [1]، مما أضفى عليها الهالة فلا يُسمح للشعب بتوجيه انتقاد لها بسبب أن ذلك يُعد انتقادًا للدولة وهذا يعود إلى الفلسفة الكونفوشيوسية التي تؤكد قيمًا، مثل: احترام الهرمية والتماسك الجماعي وعلاقة الرئيس بالمرؤوس وعلاقة الصغار بالكبار من أجل تحقيق أهداف المجموعة بدلًا من الإشباع الفردي[2]، وكلها عززت جهود النخبة الإدارية في تحقيق متطلبات التنمية والتوجهات المركزية وأوجدت أرضًا خصبة لتكثيف الوعي النخبوي الشديد للوضع الاجتماعي، والتركيز على الإنجاز وروح المبادرة جنبًا إلى جنب مع توجه الجماعة[3].

بقي هذا المجلس على رأس السلطة على الرغم من التغييرات التي طرأت على البنيان الإداري إذ اُلغيت جميع المكاتب العليا (Sanshoku) واستُبدل بها تسلسل هرمي من ثلاث درجات من المسؤولين والمستشارين. ففي الجزء العلوي كان الرئيس التنفيذي (Lsai)، الذي كان الأمير الإمبراطوري. ثم يليه مجلس كبار المستشارين (gijo) ويضم عددًا قليلًا من نبلاء البلاط مع الإقطاعيات الأربعة المتحالفة، ثم كانت مجالس صغار المستشارين (san'yo) التي هي أدنى مرتبة وتضم الساموراي من تلك الإقطاعيات[4]. ولابد من القول: إن الوظائف التي ينبغي أن يقوم بها هؤلاء الإداريون لم تكن واضحة أول مرة، كما أن هذه التعيينات الهدف منها كان الحفاظ على تماسك التحالف في مواجهة الاضطرابات؛ لذا جاءت التعيينات في العقدين الأولين من عصر ميجي تنفيذًا لنظام المكافأة في توزيع المناصب الحكومية العليا إلى ساموراي توزاما الذي كان لهم الدور الرئيس في حركة التغيير وكذلك نبلاء البلاط

(1) Harumi Hori, The Changing Japanese Political System, (Rutledge, New York, 2005), 39.

(2) Haroon Khan, An Introduction to Public Administration, (University press of American , U.S.A , 2008), 39.

(3) Taichiro Mitani, “ The establishment of Party Cabinets 1898-1932”, in the Cambridge History Of Japan , ed. Peter Duus (Cambridge University Press, New York, 2008) 6: 618.

(4) W. G. Beasley, ,” Meiji political institution” ,in the Cambridge History Of Japan ,ed. Marius B. Jansen, 625.

الذين تعاونوا معهم. ومن الجوانب المثيرة للاهتمام في هذا النظام أنه كان يُستخدم كآلية ضد المعارضين للنظام الجديد من خلال إبقاء التحالف متماسكًا ضدهم.

بعد ذلك، جرت تعديلات على النظام الإداري من خلال إضافة سبعة أقسام إدارية، منها: الشؤون الداخلية والشؤون الخارجية والجيش والبحرية والشؤون المالية والعدل وقسم يعنى ببقية المؤسسات، وبعد ذلك أُنشيء مكتب الرئاسة الذي كان الغرض منه ممارسة الرقابة على البقية، وكان أعضاء هذه المكاتب يؤلِّفون بمجموعهم مجلس دولة بيديه السلطات التشريعية والتنفيذية بل حتى القضائية التي كانت الإدارة تمارسها في مكتب العدل[1]. كل من هذه الدوائر يرأسها اثنان إلى خمسة من كبار المستشارين، وكل منهم لديه نفس العنوان الوظيفي وسلطة متساوية، هذا التساوي سيؤدي فيما بعد إلى تعزيز نزعة الاستقلالية التنظيمية التي تعد من أهم السمات الراسخة ومارست من خلالها القدرة على صنع السياسات وتنفيذها، واستقرت هذه الاستقلالية من خلال تأكيد المسؤولية الفردية للوزارة في دستور عام 1889 وكذلك القوانين التنظيمية الصارمة التي سارت عليها، منها: نظام التعيين والترقية والمهنة والقواعد الداخلية، والتي اشترطت تدرج الموظفين إداريًا لا سياسيًّا، مما جعل ولاءهم للخدمة قويًّا، فضلًا عن تركز الخبرة والمعلومات مما أسهم في القدرة على اختيار أفضلياتهم في السياسة العامة وتنفيذها مقارنة بالسياسيين[2].

اصطدمت استقلالية الوزارات هذه فيما بعد بمحاولات تغلغل الجيش في الخدمة المدنية، وعند إخفاقه سعى العسكر للتحالف مع الإداريين لتلبية طموحات التوسع، وفعلًا تم التعاون فيما بينهم في وضع خطة لبناء هيكل حكومي فاعل للإيفاء بمتطلبات المرحلة الجديدة، فأُنشئت هيئات تنسيق عليا، مثل: مكتب شؤون منشوريا ومكتب تحقيقات مجلس الوزراء ومجلس التخطيط، يجتمع فيه رجال الجيش والبيروقراطيون لتجاوز عقبة استقلالية الوزارات. وهكذا، نمت بيروقراطية اقتصادية جديدة مجهزة بالقوانين؛ بهدف السيطرة على الإنتاج والتجارة وكانوا يحاولون بناء دولة شمولية لتحل محل البنية المجزأة الموروثة منذ بداية عهد ميجي[3]. بعد اندلاع الحرب مع الصين

(1) Beasley," Meiji political institution", 625.

(2) Hori, The Changing Japanese, 16-18.

(3) J. Fulcher," The Bureaucratization of the State and the Rise of Japan", The British Journal of Sociology, vol. 39, no. 2, (Jun. 1988): 243.

في عام 1937، جاءت التشـريعات لتمتد الرقابة الإدارية للبيروقراطيين على الاقتصاد والمجتمع من أجل زيادة الإنتاج والحد من التوتر الاجتماعي، وتلافي خيبة الأمل تجاه نظام السوق نتيجة تبعات مرحلة ما بعد الانهيار الاقتصادي العالمي، عام 1929، وقد دعم هذا الاتجاه انتشار الأفكار الاشتراكية الماركسية والقومية؛ إذ أراد البيروقراطيون اسـتبدال مركزية صنع القرار الاقتصادي بسياسـة الأمر الواقع (دعه يعمل)، ورأوا أن العقلانية البيروقراطية أفضل من عقلانية السـوق[1]. ومن المثير للاهتمام أنهم وجدوا حلفـاء على اسـتعداد لتحقيق طموحاتهم ليس من العسـكريين فقط بل من أحزاب اليسـار المعتدل والشـباب القوميين الذين كانوا يرغبون في إنشـاء بنية تعبئة وطنية جديدة اسـتعدادًا لحرب كبيرة والذين فضَّلوا إعـادة هيكلة الاقتصاد عن طريق إقامة ثورة إدارية من شأنها أن تُنهي «الفوضى» في السوق عن طريق استبدال اقتصاد مركزي يديره البيروقراطيون بدلًا من الاقتصاد الحر الذي تقوده الشركات، ولما كانت الأزمة الخارجية تتسـارع وجب معها تزايد انتشـار القيود البيروقراطية على جميع القطاعات وإيجـاد آليات بيروقراطيـة جديدة[2]. وبدخول اليابان الحرب العالمية الثانية أصبحت السـيطرة البيروقراطية أكثر راديكالية على الاقتصاد على الرغم من التعقيد في الحياة السياسية بسبب تدخل الأجهزة العسكرية والشركات التجارية، إلا أن هذا التوسع كان غير عقلاني وذلك لعدم حساب العواقب وصولًا للتدمير الذاتي باستسلام اليابان لقوات التحالف، في 1945، ضمن معاهدة بوتسدام.

حكمت قوات التحالف اليابان بصورة غير مباشرة ولكن واقعيًّا كانت الولايات المتحدة بيدها الإدارة من خلال الجنرال، دوغلاس ماك آرثر (Douglas MacArthur)، القائـد الأعلـى لقوات الحلفـاء (SCAP)، وتركـزت جهود الجنـرال على تفكيك المؤسسـات العسكرية وتشتيت القوة السياسية والاقتصادية على أوسع نطاق[3]. وفي سـبيل تحقيق ذلك، قام بعملية تطهير كبيرة اسـتبعد خلالها أكثر من 200000 شخص من المناصب العامة، بينهم 80 في المئة من الأفراد العسـكريين نزولًا إلى مسـتوى

---

(1) Mitani, “ The establishment of Party Cabinets, 41.

(2) Ibid, 42.

(3) Jeff Kingston , , Contemporary Japan , History , Politics and Social Change Since 1980s, (A John Wiley & Sons Ltd Publication , U.S.A , 2011), 4.

عريف، و16 في المئة من أعضاء البرلمان الإمبراطوري[1]. وعلى الرغم من أن تطهير البيروقراطية المدنية كان واحدًا من أهم أهداف سلطة (SCAP) الأساسية؛ لأنها كانت الأداة التـي اعتمـد عليها الجيش الياباني في إدارة الدولة في الحقبة السـابقة إلا أنها فيما بعد قررت تخفيف عملية التطهير عنهم[2]؛ وذلك للصعوبات التي واجهتهم خلال مدة إدارتهم ولاسـيما حاجز اللغة فعملت على تجنيب البيروقراطية مصير المؤسسـة العسكرية وبدلًا من ذلك بدأت قيادة التحالف بالعمل على إصلاح الخدمة المدنية.

أصـدرت (SCAP) سلسـلة تعليمات من أجل إدخال تعديـلات على الخدمة المدنية تتعلق بتغييرات في امتحانات الخدمة المدنية، والتوسـع في برامج التدريب، وإدخـال نظام التقاعـد الإلزامي، وإعادة تنظيم الـوكالات الحكومية. فضلًا عن منع الموظفين الحكوميين من حق الإضراب والمفاوضات الجماعية، ومن ثم شرعت في سلسلة من الامتحانات؛ لتحديد الأهلية اللازمة لأولئك الذين يشغلون المناصب العليا في الخدمة المدنية من أجل أداء أعمالهم[3]، وكانت الامتحانات تهدف إلى التحقق من مهارة العاملين وقدرتهم المعرفية ومدى امتلاك المعلومات التقنية للعمل في الخدمة المدنية، وتم اختبار 7432 فردًا، وبحسـب تقرير (SCAP)، كانت النتيجة أن 25 في المئة من المسؤولين الذين اختُبروا فقدوا وظائفهم، في حين هناك أراء تؤكد أن النسبة أقل من ذلك بكثير[4]، وكان المسـتبعدون من المسـتويات العليا فقط 42 شخصًا من كبار المسؤولين للمكاتب العليا في وزارات التجارة والصناعة والاستقرار الاقتصادي، وهو ما سمح للإداريين الأصغر سنًّا بالصعود وكانت تعوزهم الخبرة في وقتها ولكنهم سعوا بجد لملء الفراغ في ظل غياب تنافس القوى السياسية الأخرى، وهو ما سمح لهؤلاء الشـبان بالقيام بدور بالغ الأهمية باسـتمرار دور البيروقراطيين المهيمن على

(1) Fukui Haruhiro, “Postwar politics 1945-1973”, in the Cambridge History Of Japan, ed. Peter Duus, 181.

(2) Haruhiro, “Postwar politics”, 182.

(3) R. B Finn. , Winner In Peace – Mac Arthur - Yoshida and postwar Japan, (University Of California Press, U.S.A., 1992), 176.

(4) Ibid.

النظام السياســي منذ عهد ميجي[1]، وكذلك منحهم ســلطات إضافية من خلال سعي قيادة التحالف لإعادة تنظيم الهيكل الوزاري الذي كان يتألَّف من اثنتي عشرة وزارة في نهاية الحرب، ألغيت ثلاث منها، وهي: الجيش والبحرية ووزارة شرق آسيا وتحويل وزارة الذخائــر إلــى وزارة التجارة والصناعة التــي أصبحت فيما بعد واحدة من أهم وزارات نهضــة ما بعد الحرب، وهي التجــارة الدولية والصناعة (MITI)؛ إذ زُودت بتشــريعات القوانين، مثل: قانون التجارة الخارجية ومراقبة الصرف وقانون الاستثمار الأجنبي عام 1950، وكان لها أثرٌ كبيرٌ فيما بعد في تسريع عملية التنمية[2].

وهنا، يتبين أن البيروقراطية كانت المستفيد الأساس في المجتمع الياباني في مدة ما بعد الحرب مباشرة، فقد استُبعد جميع المنافسين سواء في المؤسسات العسكرية أو الاقتصادية، مثل: مجمع (زيبتسو)، وفي حالة الفراغ التي شهدتها السياسة اليابانية اندفع البيروقراطيون إلى ملء الفراغ سواء في المجال السياسي أو الاقتصادي[3]، وشمل ذلك البرلمان الذي لحقه التطهير باستبعاد معظم النواب السياسيين من أصحاب الخبرة في الأحزاب السياســية وكان أغلبهم من المشرِّعين، بعدها جرت أول انتخابات عامة في أبريل/نيسان عام 1946 وأفرزت النتائج 80 في المئة من النواب من الوجوه الجديدة وعديمي الخبرة؛ لذا تم الاعتماد كليًّا على البيروقراطية في صياغة التشريعات، وعلى الرغم من أن الإصلاحات الأميركية كانت تســعى إلى أن تجعل الهيمنة للدايت على الســلطة التنفيذية، ولكن كان ذلك بعيدًا عن الواقع، فلم يكن البرلمان أكثر من جهة تصديق للقوانين المقدمة من لدن البيروقراطية[4].

واصــل البيروقراطيــون هيمنتهم في إدارة برامــج الحكومة التي وضعت تحت الاحتلال والمشــاركة كانــت أحيانًا تتوافق مع إرادتهم، وأحيانًــا أخرى تتقصد عدم الجد في تنفيذ أهداف السياســة المقترحة من (SCAP)، وكان الحلفاء بحاجة ماسَّــة

(1) Tomohito Shinod, Leading Japan The Role Of The Prime Minister, (Praeger Publisher Inc. , U.S.A, 2000), 5.

(2) William Nester, The Foundation of Japanese Power Continuities Changes Challenges (4) ,(The Macmillan Press Ltd , London, 1990), 106.

(3) Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle - The Growth of Industrial Policy (1) 1925-1975, (Stanford: Stanford University Press, California, 1982), 41.

(4) Shinoda, Leading Japan, 5.

إلى خدمات البيروقراطيين؛ إذ كان معظم المترجمين معهم (من الجيل الثاني لليابانيين الذيــن وُلــدوا في الولايات المتحدة) لم يفهموا المصطلحات القانونية المنتشــرة في مفردات الحكومة اليابانية، التي تحولت إلى ميزة لمصلحة البيروقراطيين اليابانيين في محاولة تفســير القوانين بأضيق حدودها أو بما يتناســب ومصالحهم وذلك للتخفيف من وقع سياسة (SCAP)[1].

هذه الأحوال ســمحت للبيروقراطيين بأن يكون لهم دور كبير في التشــريعات التي صدرت في تلك المدة ســواء في شــكلها أو مضمونها، ولعل من أهمها قانون النقابات العمالية لعام 1945 وقانون الإصلاح الزراعي والتعديلات على قانوني انتخاب مجلســي البرلمان الإمبراطوري، ففي هذه الحالات وُضعت مشاريع القوانين الأصلية مــن البيروقراطييــن في وزارة الداخلية. كما دخلوا فــي مفاوضات مع (SCAP) نتج عنها قانون نظام الدايت الجديد الذي شُــرِع في عام 1947[2]، وفي خلال هذه المدة، تولى شيجيروا يوشيدا رئاسة مجلس الوزراء، وهو بيروقراطي سابق تدرج في التسلسل إلى أن وصل لمنصب رفيع المســتوى في وزارة الشــؤون الخارجية، ثم أصبح رئيسًا للحزب الليبرالي وكان له الأثر البالغ في تعزيز دور البيروقراطية السياســي من خلال إنشاء «مجموعة القيادة البيروقراطية» التي فيما بعد شكَّلت عصب السياسة اليابانية[3]، إذ شــكَّل البيروقراطيون وما يمتلكون من خبرة حليفًا طبيعيًّا للمحافظين، وقد اعترف يوشــيدا بالحاجة إلى بناء القيادة السياسية من خلال البيروقراطية وأنه قد حان الوقت لتقديم قادة للحزب والحكومة منهم وبدأ فعلًا بتجنيدهم[4]، وأصبحت هذه السياســة يشار إليها باسم (عقيدة يوشيدا[5]) والتي عملت على صعود شباب أصبحوا فيما بعد

(1) Masataka Kosaka, 100 Million Japanese: The Postwar Experience, (Tokyo Kodansha International, Japan ,1972) , 50.

(2) Fukui, "Postwar politics 1945-1973", 181.

(3) Michio Muramasu and Ellis Krauss,"the conservative policy line and the development of patterned pluralism", in The Political Economy of Japan: The Domestic transformation, ed. Kozo Murakami and Yasukichi Yasuba , (Stanford University Press , California , 1987), Vol. 1: 521.

(4) Finn, Winner In Peace, 217.

(5) سياسة يوشيدا لإيجاد قادة نجح فيها بسبب الثغرات التي أوجدتها سياسة تطهير الاحتلال وسياسات

أفضل قادة في حقبة ما بعد الحرب، ومنهم: إيكيدا هاياتو، من وزارة المالية، وساتو إيســـاكو، من وزارة النقل، وكلاهما أصبـــح فيما بعد رئيس وزراء ناجحًا، وأوكازاكي كاتسو، من وزارة الخارجية، الذي أصبح وزيرًا للخارجية في عام 1952، فضلًا عن 55 من البيروقراطيين السابقين انتُخبوا في الدايت في عام 1949، وكلهم تقريبًا نتاج سياسة يوشيدا التي تواصل تأثيرها فيما بعد[1] داخل الوزارات، وفي مجمل توجهات الدولة.

الإصلاح، لذلك كانت مصدر إلهام لما عُرفت فيما بعد بـ»مدرسة يوشيدا«

Finn, **Winner In Peace**, 217.

(1) Muramasu, Krauss, "the conservative policy line and the development", 521.

الفصل الثاني

استقلالية الوزارة

إن المباني الرئيســية للوزارات الحكومية تقع في منطقة كاسوميغاســكي وســط طوكيو وغالبًا ما يشــار إليها باســم مركز تفكير الحكومة اليابانية للدلالة على القدرة في تقديم أفكار حول طبيعة السياســات وليس فقط تنفيذها، وهذه الوزارات ليســت علــى مســتوى واحد من القوة والأهميــة؛ فالحكومة غالبًا ما تســمى بــــ«حكومة الأربــع وزارات»، وهــي: (وزارة المالية ووزارة الخارجيــة ووزارة التجارة والصناعة ووكالــة حماية البيئة)؛ إذ تعد من أهــم الجهات الفاعلة في صنع القرار؛ ففيها يوجد أهم وألمع النخب الإدارية، فعندما يكون الشــخص عضوًا في وزارة المالية أو وزارة التجارة والصناعة يصبح ضمن ســياق النخبة، ولاســيما المجموعة التي تمسك بأهم المناصــب فــي الوزارات المهمة فهــؤلاء يُعَدون «نخبة النخبة» ولهــم هيبة كبيرة[1]. وهذه الوجاهة للبيروقراطية لا توجد في كثير من بلدان العالم، هذا كله يتعلق بطبيعة المســار والعلاقات داخل الوزارة ففيها ســنرى أنها بمجملها تكوِّن مجتمعًا خاصًّا له قيمه وأعرافه التي لا تسري فقط على موظفيها بل تمتد إلى السياسيين حين يشغلون مناصبهم فيها.

أولًا: مسار الانضمام إلى النخبة الإدارية

إن مســار النخبة الإدارية يتم من خلال عملية تجنيد تتســم بأنها تتم في أجواء مفتوحة وفي تنافسية يتم فيها تعيين الأغلبية من الاختصاصات العامة: القانون والإدارة والاقتصــاد التــي لها الهيمنة في مقــرات الوزارات مقارنــة بالمتخصصين من ذوي المؤهــلات الفنية أو المهنية، وغالبًا مــا يكونون من خريجي جامعات مرموقة، وتعد جامعة طوكيو أكبر مصدر للخريجين المعيَّنين في مختلف الوزارات كل عام، وهي من الجامعات العريقة وكانت بداية تأسيسها عام 1877 باسم جامعة طوكيو الإمبراطورية؛ لغــرض صريــح هو تدريــب الموظفين المهــرة للدولة. وقد تم فصــل البيروقراطية المدنية عن العسكرية، ومن ثَم أصبحت الخدمة المدنية مهنة دائمة لها قواعد مكتوبة والمســؤوليات مخصصة والمكاتب منفصلة ومختلفــة، وقد جاء أغلب كبار موظفي

(1) Maurice Wright, Japan's Fiscal crisis –the Ministry finance and the politics of public spending 1975-2000, (Oxford University Press, New York, 2002), 59.

الخدمـــة المدنية ما قبل الحرب وبعدها من هـــذه الجامعة خاصة من كلية القانون[1]. هذه الخلفية الجامعية الموحدة للبيروقراطيين عملت على تأليف نخبة متماسكة تحمل السمات نفسها عُرفت بـاسم بنية طوكيو Structure (Todai)، وبمجرد دخول الموظف عضوًا في هذه الجماعة فإنه قد انتمى تلقائيًّا إلى شـبكة واسـعة من الاتصالات التي يتـم تفعيلها بسـهولة في أي وقت إذ يتعاضدون فيمـا بينهم من خلال علاقات تقوم على المحسـوبية في التعيينات والترقيات، وليست صفة القانون كاختصاص أكاديمي لجماعة (Todai) هي التي تجعلهم في القمة، ولكن في الحقيقة تقليديًّا أن خريجيها دخلوا أعلى المراتب الإدارية[2]. ففي وزارة المالية 88.6 في المئة من رؤساء الأقسام البيروقراطييـن من بنية (Todai). وفي وزارة الخارجية 76 في المئة، والوكالة الوطنية للأراضـي 73.5 فـي المئة، وفي وزارة النقل 68.5 في المئة. وبين 80 و90 في المئة من الذين توظفوا في وزارة المالية. وكان رؤسـاء وزراء اليابان ما بعد الحرب الذين لم يمارسـوا أي تأثير في البيروقراطية من أعضاء هذه الجماعة، مع اسـتثناء كل من تاناكا كاكوي وتكشيتا نوبورو. وليس ذلك فحسب، بل إن أصحاب هذا الاختصاص شـغلوا معظم المناصب الوزارية في المـدة الأولى ما بعد الحرب، حتى في حكومة تاناكا كاكوي -التي تعد اسـتثناء- شـغل أعضاء منهم سـبع وزارات، وأكثر من ربع النـواب الذيـن مرُّوا علـى الدايت وأكثر من ثلث أعضاء الحـزب الديمقراطي الحر منهـم، وفي إحصائية عام 1985، فإن 401 من أكبر الشـركات يرجع رؤسـاؤها إلى هذه الجامعة[3]. ومن خلال المقارنة مع حصة أكسـفورد وكامبريدج في البيروقراطية البريطانيـة، نجـد أن جامعة طوكيـو تؤكد الهيمنة، أما الجامعـات الأخرى التي تعد مـوردًا للنخبة الإدارية، فهناك كيوتو التي حافظت على مكانتها رقم اثنين بتوريد كبار البيروقراطييـن فـي مدة ما بعد الحرب، على الرغم من أن حصتها بين عامي 1966- 1984 ظلت أقل بكثير من جامعة طوكيو، وتناوبت على المرتبة الثالثة ثلاث مدارس،

(1) Pempel, Bureaucracy in Japan, 19.

(2) Karel Wolferen, The Enigma of Japanese Power – People and Politics in a Stateless Nation , (ALFRED A. KNPF , INC,U.S.A. , 1989),113.

(3) Ibid.

هي: جامعة هوكايدو، وجامعة توهوكو، ومعهد طوكيو للتقنية[1]، وهذا لا يعني اقتصار التعيين على خريجي هذه الجامعات فالخدمة المدنية -حسب المادة ذات الرقم 15 من دستور -1946 مفتوحة أمام الشعب وليست لفئة معينة والغرض منها هو تأكيد إيجاد المســاواة في الفرص بين المواطنين[2]، ولكن خريجي هذه الجامعات يتفوقون خلال الاختبارات التنافسية التي تنظمها الهيئة الوطنية لشؤون الموظفين من أجل التوظيف، وهذه الاختبارات هي ممارســة ابتدأت منذ عهد ميجي لغرض الابتعاد عن الأوضاع الموروثة للتأهيل في العمل الحكومي إذ كان لأصل الســاموراي والروابط الأســرية ميــزة كبيرة في البحث عن مهنة رســمية، وقد أخــذت طريقة الاختبارات من التعاليم الكونفوشيوسية الصينية في حين صُمِّمت الامتحانات الحالية على غرار التقاليد الغربية فيما يخص الأســئلة والمنهجية[3]. واســتمر نظام التوظيف بعد الحرب العالمية الثانية علــى نفس المنوال؛ حيث تقيم الاختبارات ســنويًّا الهيئة الوطنية، وتُعقد الامتحانات في الأســاس لثلاث فئات مهنية: الفئة الأولى تهدف لشــغل الوظائف الإدارية العليا (خريجي الجامعات أو المدارس العليا)؛ والفئة الثانية لملء الوظائف الكتابية والإدارية وأساسًا لعدد قليل من خريجي الجامعات. والفئة الثالثة تقتصر على المهارات اليدوية والصيانة (خريجي المدارس الثانوية في الغالب)، وتتضمن اختبارات خطية وشــفهية وبدنية ولاسيما الفئة الأولى التي تكون تنافسية للغاية حيث ينجح واحد فقط من كل 19 متقدمًا[4].

ويوضح لنا التقرير السنوي، عام 1999، لبرنامج العمل الوطني طبيعة أعداد هذه الاختبارات؛ إذ بلغ إجمالي عدد المرشحين في امتحان الفئة الأولى 35754 مرشحًا، وعدد الناجحين 1239، أي بلغت نســبة النجاح 3.5 في المئة فقط، أما حالة فحص الدرجة الثانية فبلغ عدد المرشحين للاختبار 64.242، والناجحون 6542، أي إن نسبة النجاح 10.2 في المئة. في حين أن فحص الفئة الثالثة كان العدد الإجمالي للمرشحين

(1) B. C Koh, Japan's Administrative Elite , (University of California Press, Berkeley, Lose Angeles , 1991), 86.

(2) Ibid,69.

(3) Beasley," Meiji political institution", 650.

(4) Albrecht Rothacher, The Japanese Power Elite, (Macmillan Press LTD, London,1993), 128.

92586 وعدد الناجحين هم 7928 أي إن نسبة النجاح هي 8.6 في المئة فقط، وإجمالي نسـبة النجاح للامتحانات الثلاثة هو 7.9 في المئة فقط من العدد الكلي، وهذا يدل على أن الامتحان ذو منحى نخبوي[1].

بعد اجتياز سلسلة الاختبارات، يبدأ المرشح للتوظيف دورة تدريب تقيمها الهيئة الوطنية للموظفين لمدة ستة أشهر، وتؤدي سنة دورة التوظيف دورًا فاعلًا في المنافسة داخـل الـوزارات فيما بعد، فالتجنيد عـادة يحدث في العام مرة واحدة، ومن ثم فإن هؤلاء الذين يدخلون في نفس الدورة يصبحون أعضاء في نفس الفئة والمرتبة الهرمية، وعندما يحدث التوظيف مرتين في السـنة هذا يعني ولادة فئتين منفصلتين في العام نفسه[2]، وفي خلال الدورة تتم تنمية المعرفة العامة وتعزيز الثقة لدى الموظف لتحمل المسـؤولية. والتدريب الإداري الموجه لصنع السياسـات عادة يكون على مستويات: ملاحظ، ونائب رئيس القسم، ورئيس قسم في الوزارة. وهذا التدريب مزيج من البحث الجماعي والفردي الذي يتناول قضايا السياسة. ويتم الاعتماد في عملية البحث على المشـاكل السياسية والاقتصادية المطروحة في جدول أعمال الحكومة ويشرف عليها محاضرون خبراء[3]. وفي سن 23 يدخل الموظف الخدمة في أسفل التسلسل الهرمي، ففي السنة الأولى يتم تعيين معظم المتدربين في قسم معين[4]، وبعد سنتين أو ثلاث من تعيين المتدرب يصبح موظف مكتب، وغالبًا ما يحصل على مكافأة سـنة يقضيها فـي البحـث العلمي في جامعات اليابـان أو خارجها، ويفضَّل عـادةً في الجامعات البريطانية أو الأميركية مع عدد قليل من جامعات دول أوروبا وكندا وأستراليا، ويُطلَب من المبتَعث معرفة لغة البلد وثقافته وآخر التقنيات التي تم التوصل إليها[5]. وفي خلال

---

(1) Masaru Sakamoto, “ Public Administration in Japan Past and Present in the Higher Civil Service”, in Handbook of Comparative and Development Public Administration, ed. Ali Farazmand (Marcel Dekker , Inc. ,New York- Basel, (2001), 257.

(2) Koh, Japan’s Administrative Elite, 130.

(3) Yogi, Kiichiro, “Bureaucrats and Economic”, in Japanese Economics and Economists, ed. Aiko Ikeo (Routledge, London, 2000), 204.

(4) Koh , Japan’s Administrative Elite,132.

(5) من عام 1945 حتى السنة المالية 1997 قد ابتُعث قرابة 1152موظفًا للدراسة في الخارج على هذا البرنامج. وكانت أعداد الذين ذهبوا حسب البلدان: 794 إلى الولايات المتحدة، و171 إلى المملكة

السـنوات العشـر الأولى من التعيين، تحاول معظم الوزارات تدريب قادة المسـتقبل على مختلف التخصصات، فعلى سـبيل المثال، في وزارة المالية في الست أو السبع السنوات الأولى تعطي جانبًا لمثل هذا التدريب، وخلال هذه المدة تتم ترقية موظفي الخدمة المدنية إعمالًا لمبدأ الأقدمية وعندما يصل الموظف إلى مستوى مساعد رئيس قسم (Somu–kachochosa) يدخل في ضمن الفئة المنتجة للوزارات فيقع على عاتقها توجيه العمل والقيام بمعظم المفاوضات وصياغة مقترحات التشـريعات والتعامل مع أفراد إدارة الأقسام الأخرى[1]. وبعد (14 20– سنة من التعيين في الوزارة)، فإن الذين تجـاوزوا اختبـار التوظيف من الفئة الأولى واعتمادًا على الأداء (وغيرها من المعايير للترقية) يُرقَّون إلى مدير (رئيس قسـم –كاتشـو –kacho)، وعندها تتراوح أعمارهم بين 37–46 سـنة، ومن الممكن أن يكون رئيسًـا لقسـم آخر بعد سنة أو سنتين؛ لأنه توجد 8 أقسـام في كل وزارة بعض الأقسـام تفضل الخبرة العامة في عدة أقسـام[2]، و بعد 25 سـنة من دخول الوزارة أو في عمر 48 سـنة تتم ترقيتهم إلى المدير العام (رئيس شعبة– بيتشو – bucho)، والموظفون الأقل حظًّا في هذه الفئة، إما أن يحصلوا على التقاعد طوعًا في سن 50 أو يتحول إلى رئاسة بعض المكاتب في الولايات أو منصب إداري في وكالة أو مؤسسة عامة ترتبط بالوزارة. أما الذين تمت ترقيتهم إلى المدير العام فقد يتبوؤون المنصب مرتين ويتقاعدون بعدها أو يُرقَّون إلى نائب الوزير الإداري (جيموجيكان – jimujikan) ويعملون في هذه الوظيفة سنوات قليلة وبعدها حتمًا يتقاعدون في سن 55–60[3].

بعد ذلك، تسـتمر دورة النخبـة البيروقراطية بالانتقال إلـى الأدوار الاقتصادية والسياسـية العليا من خلال ممارسـة amakudari أو «النازلون من السماء» وفيها يتم توظيف المتقاعدين في القطاع الخاص، وهي ممارسـة سائدة في اليابان، فعلى سبيل المثال، في عام 1984، تقاعد 29 موظفًا في وزارة المالية من درجة مدير شـعبة فما

المتحدة، 108 إلى فرنسا، 43 إلى ألمانيا، 26 إلى كندا، 10 إلى أستراليا. ففي السنة المالية، تم اختيار 73 من الباحثين، وزارة التجارة والصناعة 12، وزارة المالية 11، وزارة الزراعة والغابات ومصايد الأسماك 7، وكالة الشرطة الوطنية 5، وزارة النقل 5، وهلم جرّا. وكانت الولايات المتحدة هي الوجهة الأكثر رغبة.

(1) Koh, Japan’s Administrative Elite, 132.
(2) Rothacher , The Japanese Power Elite,132.
(3) Ibid,132.

فوق، واحدٌ منهم فقط كان نائب الوزير الإداري ولم يستطع إعادة توظيف نفسه، وستةٌ منهم ذهبوا إلى المصارف العامة التي تسيطر عليها وزارة المالية، وتسعة في المؤسسات العامة الأخرى، اثنان عملوا في المصارف الخاصة، وعُيِّن ثمانية في شركات خاصة، وثلاثة آخرون أصبحوا محاسبين قانونين في مكاتب الضرائب المرخصة، ومن هؤلاء الـ 29 عُيِّن ستة عشر منهم مديري مجالس، وخمسة أصبحوا مستشارين[1]. كما يمكن للمتقاعدين البيروقراطيين أن يتجهوا أيضًا إلى العمل السياسي، وقد كانوا متميزين في الوصـول إلى مناصب قيادية سـواء في الحـزب الديمقراطي الحر أو مجلس الوزراء والدايت، ويمكن ملاحظة هذه الهيمنة في الستينات من القرن العشرين إذ كان 50 في المئة من المناصب الوزارية قد عقدت لبيروقراطيين سـابقين، وفي عام 1977، سـبعة من خلفيات بيروقراطية وصلوا إلى مجلس الوزراء، في حين خلال المدة من 1957-1972، هيمن ثلاثة رؤساء وزراء، هم: نوبوسوكي كيشي، وهايتو إكيدا، وإيساكو ساتو، وجميعهم كانوا في وقت سابق بيروقراطيين خدموا بوصفهم نواب الوزير الإداري في التجارة والمالية والنقل على التوالي، ورؤساء الوزراء في المدة بين عامي 1956-1984 تسـعة منهم كانوا وزراء مالية وسـتة وزراء تجارة وصناعة، وهذا فيه دليل على أهمية الوزارات الاقتصادية[2].

ومسـار النخبة هذا لا تحدده فقط علاقات المؤسسـات بل تدخل فيه العلاقات الشـخصية والاجتماعية التي تؤدي دورًا حيويًّا في الحياة السياسـية اليابانية وهي من المكونات الأساسـية التي تربط القوى السياسـية والاقتصادية بعضها ببعض وموارد يتم الاعتماد عليها من لدن البيروقراطية، وشـكل هذه العلاقات يأخذ أربعة أنواع من التجمعات: الأول: عصبة الأسـرة والعلاقات الزوجية (كيبتسـو- keibatsu)، الثاني: عصبة رجال العشائر من نفس المكان (كودوبتسو-kyodobatsu)، الثالث: عصبة زملاء الدراسة في المدارس والجامعات (كاكوبتسو- gakubatsu)، الرابع: عصبة على أساس المال (زبيستو – zaibatsu). وجميع هذه الزمر وأشكال العلاقات موجودة في داخل

(1) Wright, Japan's Fiscal crisis, 174.

(2) Richard Whitley, Business Systems in East Asia – Firms –Markets and Societies, () (SAGE Publication, London, 1992), 125.

البيروقراطية[1]، ولكن النوع الأول والثاني لهما أهميتهما أكثر؛ لأنهما يســاعدان على قيام شبكة من الاتصالات بين البيروقراطية والسياسيين ورجال الأعمال.

من هذه الاتصالات: علاقات الزواج بين أســر البيروقراطيين فيما بينهم أو مع أسر السياسيين ورجال الأعمال، وتعد من أهم وسائل الموظفين للصعود إلى مستوى النخبة السياسية ؛ لأنه يسهِّل بناء اتصالات غير رسمية بين النخب فهم يعززون مواقعهم عن طريق الزواج من بنات السياســيين المخضرمين المؤثِّرين في الحزب الديمقراطي الحــر، ومن ثم تحقيق الاندماج بين الأســر ما يُنتج تجمعــات زمر الزواج[2]. وهذه الاتصالات لا تقوم على المصادفة فغالبًا داخل الوزارات يقوم عدد كبير من الشباب بطلب من رؤســاء الأقســام التي ينتمون اليها لترتيب زواجهم، فرئيس القسم غالبًا ما يكون له عصبة خاصة به في القسم الذي يرأسه[3]، وتُعد علاقة الزواج من عائلة أسرة الأعلى جائزة (تعرف في اليابان أحيانًا باسم تناسل الخيول)؛ ففي وزارة المالية –على ســبيل المثال– يقوم مدير قسم شــؤون الموظفين في أمانة الوزارة بمسؤولية أساسية لتطويــر هذه العلاقات من خلال ترتيب حفلات خاصــة لتقديم الموظفين المؤهلين للزواج، ويقال: إن أحد مديري هذا القســم (فوميو تاكاجي) قام بأكثر من 20 ترتيبًا لمثل هذا الزواج خلال مدة شــغله المنصب[4]. أما الزواج بين البيروقراطيين ورجال الأعمال والسياسيين فغالبًا ما يكون من لدن سماسرة الزواج أو من خلال نوادٍ خاصة لهذا الغرض، ومنها على سبيل المثال نادي (زوجات أعضاء الدايت) والذي أوجدته زوجة رئيس الوزراء الســابق، هاياتو إيكيدا، ويقومون فيه بتبادل المعلومات باستمرار عن المرشحين للزواج المرتَّب. ونادٍ آخر يدعى (تاكاناوا كاي) يتكون من زهاء ألف من خريجات الجامعات المشــهورة فضلًا عن نخبة المســؤولين من وزارات التجارة والمالية والخارجية، ويجتمع أعضاء النادي في حفلات نحو ســت مرات في الســنة،

(1) Johnson, MITI and the Japanese, 55.

(2) Walferen, The Enigma, 111.

(3) Johnson, MITI and the Japanese,43.

(4) James Robert Brown, The Ministry of Finance – Bureaucratic Practices and The Transformation of the Japanese Economy, 1ed , (Quorum Book , London , 1999).72-73.

وقد أنتجت هذه اللقاءات مئات من الأزواج رفيعي المستوى، وربما المجموعة الأكثر تميزًا هي نادي (كارويزاوا كاي) الذي أُنشــئ في عام 1942، وجذب اهتمامًا واســعًا، ومن أعضائه: شــودا ميتشيكو، زوجة الإمبراطور أكيهيتو الذي كان ولي العهد حينها، هذا التجمع فيه ممثلو الأسر الصناعية والسياسيون البارزون في اليابان، وكذلك أولئك الذين يرتبطون بعصبة الأسرة الإمبراطورية. ويجتمع أبناء وبنات الأعضاء في حفلات خاصة للنظر في هذا الزواج المرتب[1]. وأهمية هذه الزيجات أنها تولِّد شبكات معقدة من العلاقات الرســمية وغير الرســمية بين النخب الثلاث: البيروقراطيين والسياسيين والصناعيين، وتولد بيئة مثالية لسيطرة النخبة على الاقتصاد السياسي في اليابان، فهي تعتمد بعضها على بعض وترسخ فيما بينها عنصر الثقة، وتعزيز الأجزاء المختلفة في كتلــة واحــدة، وغالبًا ما يكون الأعضاء تجمعهم أكثر من عصبة كأن يكون من عصبة جامعة طوكيو وفي وزارة واحدة وتجمعهم العصبة الأســرية[2]. والزيجات السياســية كثيرة في اليابان، فعلى ســبيل المثال قامت ميتســو إكيدا، زوجة رئيس الوزراء السابق هاياتــو إكيدا، بين عامــي (1960 – 1964)[3] بالاتصالات من أجل العثور على زوج لابنتها من البيروقراطية؛ وذلك للحفاظ على مقعد الأسرة في البرلمان العائد للحزب الديمقراطــي الحــر، وقد تم اختيار يوكيهيكو إيكيــدا، وهو موظف في وزارة المالية، الذي غادر على الفور الوزارة وأخذ اســم الأســرة وأصبح وزير خارجية وحصل فيما بعــد على مقعد في البرلمان، وعلى هذا النهج كثيرٌ من البيروقراطيين يدخلون الحياة السياسية[4].

(1) Wolferen, The Enigma, 111.

(2) Susan Carpinter, Why Japan can't reform – Inside the system, 1ed, (Palgrave Macmillan, London, 2008), 76-77.

(3) السنوات بين القوسين للإشارة إلى مدة شغل هاياتو إكيدا رئاسة الوزراء وستتم الإشارة نفسها مع بقية الشخصيات.

(4) James Robert Brown, The Ministry of Finance, 72-73.

جدول رقم (1) التسلسل الهرمي والهيكل التنظيمي للوزارة في اليابان

التعيين	الدرجة	التوصيف الوظيفي	التوصيف باللغة اليابانية
التعيين السياسي	1	الوزير	
	2	نائب الوزير البرلماني	
التعيين الإداري	1	نائب الوزير الإداري	(جيموجيكان – jimujikan)
	2	نائب الوزير للشؤون الدولية	
	3	وكيل نائب وزير	
	4	المدير العام	(كيو كتشو – kyokucho)
	5	نائب المدير العام	(شينجيكان– shingikan)
	6	مدير عام (رئيس شعبة)	(بيتشو – bucho)
	7	مدير (رئيس قسم)	(كاتشو –kacho)
	8	مساعد رئيس قسم	(سوميو كاتشوهوسا –kachohosa somu)
	9	رئيس فرع	(hancho lkakaricho)
		موظف مكتب أقدم	(هان ان – han in).

Source: Albrecht Rothacher, The Japanese Power Elite, The Japanese Power Elite, (Macmillan Press LTD, London, 1993),

ثانيًا: أعراف الوزارة

تـؤدي الـوزارات والمؤسسـات الإدارية فـي اليابـان دورًا مهمًّا فـي تلقين البيروقراطيين نوعًا معينًا من الثقافة من أجل إكسـاب موظفيها قيمًا وتوجهات معينة. تبـدأ هـذه العملية من لحظة دخول الموظف الخدمة، فـي البداية يقوم بالتعرف إلى أعـراف الوزارة، فلـكل وزارة أعراف وقيم تميزها عن الأخـرى، ففي وزارة المالية يطلق عليها اسم «أسرة كورا»[1]، هذه الأعراف تتلاءم مع الثقافة السياسية السائدة في المجتمع والتي تتلخص في أن الدولة هي الشـكل الوحيد والنهائي لتنظيم المجتمع، وتتمتع بقدر من السلطة والقوة تتجاوز كافة التنظيمات الأخرى وتسبقها، وهذا يعطي معنى أن حقوق الأفراد والمؤسسـات الأخرى ليسـت مألوفة في التقاليد اليابانية ولا

(1) Koh, Japan's Administrative Elite, 132.

يوجد مجالٌ للقرارات الفردية والخاصة[1]. وقد امتزجت هذه النظرة مع سـمة سـائدة في المجتمع وهي الجماعية وتأخذ طابعًا مقدسًا، ولم تتراجع هذه الثقافة أمام الليبرالية الفردية بل على العكس تكيفت الليبرالية وأصبحت جماعية الطابع فأخذت العلاقات المؤسسـية العمودية تقوم على الطابع الأبـوي[2]، وهذا الذي تقدم ذكره عزَّز التوجه التنموي للدولة ومنحها القدرة على تعبئة طاقات الشعب كافة للنهوض سواء في عهد ميجـي أو بعـد الحرب العالمية الثانية. لذا، ففـي نظر اليابانيين الدولة هي من طبيعة الأشياء، إذ إنها تشبه الأسرة، وهذا يختلف عن آراء الفكر الغربي، مثل: فكرة الإرادة العامـة والعقـد الاجتماعي على الرغم من تأثير هذه الأفكار في الثقافة اليابانية[3]، لذا ترسخ لدى اليابانيين شكل السلطة المركزية، وكما هو معروف فإن البيروقراطية واحدة من أهم أدوات الدولة في تنفيذ سياساتها.

من هذه النظرة إلى الدولة تركز الوزارة على الهرمية، والأقدمية، وتبجيل الرؤساء بدرجـة عالية لا توجد في الديمقراطيات الأخرى[4]، وترتبط الهرمية بأولوية الجماعة علـى الفـرد في ظل معايير تقليدية للتفـوق والهيمنة داخل الجماعة، أي إن المراتب الاجتماعية تتمايز فيما بينها في إطار الممارسة والضبط من الأعلى إلى الأدنى، وهناك تراتيب وفقًا للعمر أو الجنس أو الأقدمية. وفي إطار هذا النظام يعرف كل فرد موقعه وما يفرض عليه من أنماط السلوك[5] تمتد إلى خارج المؤسسة[6]، وهذه السمة لا ترتبط

(1) عبدالغفار القصبي، التقليدية والحداثة في التجربة اليابانية، ط1 (مؤسسة الأبحاث العربية، لبنان، 1984)،ص75.

(2) أحمد قنديل، "الثقافة السياسية اليابانية"، أوراق آسيوية، (مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة، فبراير/ شباط 2000)، العدد 30، ص12

(3) القصبي، التقليدية والحداثة، ص76.

(4) Yunk Park, Bureaucratese and Ministries in Contemporary Japanese Government Institute of East Asian Studies, (University of California - Berkley, ,U.S.A,1986), 9.

(5) قنديل، ص13.

(6) من الأمثلة أنه تم نقل أحد الموظفين؛ لأن ابنه كان في صف مدرسي فيه أبناء رؤسائه، وكان متفوقًا عليهم دراسيًّا، ومثال آخر عندما تم استجواب أحد مسؤولي وزارة النقل، عام 1976، في فضيحة الطيران لوكهيد، حيث استشاط غضبًا تحت الاستجواب؛ لأن عضو الدايت كان من صغار الموظفين في وزارة النقل قبل أن يصبح برلمانيًّا، فعدَّها وقاحة من الصغار في استجواب الكبار. ينُظر:
Park, Bureaucratese and Ministries, 20.

فقط بالمؤسســـات ولكن هناك تداخل بين الأدوار الرســمية بين الرئيس والمرؤوس والعلاقة الشخصية بين الكبير والصغير مما يشير إلى تداخل التقليدية والحداثة داخل المؤسسة اليابانية، فاليابانيون بعامة لديهم موقف إيجابي نسبيًّا تجاه العلاقات الهرمية التي تنطوي على الفوارق العمرية والمؤسسية[1].

هذه السمة تشكل قوة هائلة لصالح الرؤساء الإداريين في صنع السياسات العامة ولاســيما عندما لا يكون هناك إجماع على قرار معين، ويصبح قوة أكبر عندما تكون البيانات غير متاحة للسياسيين، وهنا تسمح الخبرة والمعرفة بأن تقوم بفرض إمكاناتها الكاملة في جو من المساواة مع السياسيين، وهذا الموقف يجعلنا نقول: إن هذه الهرمية هي التي تحكم سياســة صنع القرار في داخل المؤسســة وتساعدهم سمة أخرى هي الاســتقلالية التنظيمية التي تتمتع بها[2]، ونبعت هذه الاستقلالية من القوانين التنظيمية الصارمــة التــي حكمتها منذ نشــأتها، ومنها نظام التعيين والترقيــة والمهنة والقواعد الداخلية، التي اشترطت تدرج الموظفين إداريًّا لا سياسيًّا، مما جعل ولاءهم للخدمة قويًّا، فضلًا عن تركز الخبرة والمعلومات مما أدى إلى تمتع البيروقراطية باســتقلالية كبيرة إزاء السياســيين؛ مما أســهم في القدرة على صنع القرارات في السياســة العامة وتنفيذها ولكن بطريقة فريدة[3].

إن طبيعــة صنع القــرار داخل الوزارات والهيئــات الحكومية تُعد من الأعراف الراســخة منذ عهد ميجي وتعرف باسم (رنجي – Ringi)[4]، وتبدأ العملية من خلال قيام موظف في أدنى مركز في قسم من الأقسام بتقديم تصور أو اقتراح يتعلق بقضية أو قانون معين، ومن ثم يتصاعد هذا الاقتراح للمســتويات العليا عندما يحصل على موافقة رؤســائه من خلال التسلسل الهرمي التنظيمي، أي الرئيس المباشر والذي يليه

---

(1) Taishiro Shirai, " Decision-Making in the Japanese Labor Unions", in **Modern Japanese Organization**, ed. Ezra F. Vogel,197.

(2) Park, Bureaucratese and Ministries, 21.

(3) Hori, The Changing Japanese, 16-18.

(4) Kiyoaki Tsuji, "Decision-Making in the Japanese Government A Study of Ringisei", In Political Development in Modern Japan ,ed. Rober E. Ward (Princeton University Press, New Jersey, 1973),457.

وهكذا. وهذا يعني أن صياغة القرارات تتم في المستويات الدنيا من التنظيم ومن ثم تعميمهــا على مختلف الوحدات للموافقــة عليها، وبذلك غالبًا ما يوصف (رنجي – Ringi) بأنه الســلطة الحقيقية للقرار التي تقع عند المســتويات الدنيا من التنظيم[1]، والصيغــة التي يتم فيها تقديم المشــروع على شــكل طلب مكتــوب يتعين فيها على المسؤولين المعنيين في الأقسام المختلفة وضع الأختام الخاصة بهم (هنكو– Hanko) للموافقة في الأماكن المميزة بالعلامة، ومن الواضح أن المسؤولين المعنيين بالسياسة المقترحة ســيكونون على علم بالإجراءات المحتملة من خلال المشــاركة في عملية صنع القرار[2]، إذ تجري خلالها عملية تفاعل واسعة ومشاورات واجتماعات متواصلة تدعى (نيماواشــي – Nemawashi– حفر حول جذور الشجرة الكبيرة) وهي بالضبط عملية منظمة ومتسلسلة شبه رسميه لبناء توافق في الآراء، والهدف منها الحصول على الإجماع للفكرة أو المشروع المقترح من كل شخص في الأقسام المختلفة للمؤسسة، وتحدث عن طريق تداول القرار المكتوب من مكتب إلى آخر، أو من خلال مؤتمرات رسمية أو محادثات غير رسمية في أوقات احتساء الشراب، أو تناول العشاء، بل حتى أثناء لعب الغولف، وخلالها يتم إبلاغ جميع الأعضاء بأي تطور جديد يمكن أن يولِّد ردود أفعال حيال القرار، والذي تكون المناقشة فيه طويلة ومكثفة[3]. وفي حالة عدم موافقة الأفراد المعنيين على مشروع القرار يتم تعديل الخطة، وإذا أخفق مشروع القرار المعدل في الحصول على الموافقة فإنه يُسحب دون عرضه على المناصب أو المراكز العليا، ولكن الذي يحدث عادة هو أن تحصل الموافقة غير الرسمية بين جميع الأفراد المعنيين قبل عرض مشروع القرار رسميًّا؛ لذا قلما يُسحب، إذ إن سلسلة الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية عادةً تحسم القرار، وهذا يجعل معارضة الإداريين لهذه السياسة في وقت لاحق مستحيلة، بل على العكس فإنهم سيتعاونون في تنفيذه[4]، لأنهم ينفذون قرارات هم يصنعونها وليست قرارات صادرة من أعلى، كما تجدر الإشارة إلى أنه لا

(1) Vogel (ed.), introduction to Modern Japanese Organization, xviii.

(2) Tsuji, "Decision-Making in the Japanese Government", 459.

(3) Kazuo Usui, " Japanese Retailing" , in Routledge Handbook of Japanese Business and Management, ed. Parissa Haghirian (Routledge , London & New York , 2016), 358.

(4) Tsuji, "Decision-Making in the Japanese Government", 459.

يتم استعمال هذا النظام لجميع أنواع القضايا، ولكن تلك التي تكون معقدة نسبيًّا فقط وتتطلب مستوى عاليًا من التنسيق. فبعض القضايا الحساسة: مثل قضايا الموظفين، لا يتم التعامل معها بوساطة نظام (Ringi) على الإطلاق[1].

هذه العملية التوافقية في صنع القرار تدخل فيها العلاقات الإنسـانية والشخصية بدرجة كبيرة. فمن الناحية النظرية، الرئيس التنفيذي هو المسؤول عن هذا القرار وهنا يتبــع تقاليــد القانون الإداري، وكل وزارة لديها خصوصية في عمل رنجي؛ إذ في كل منهــا يتم عقــد الاتفاق الضمني ويتم الحصول عليه من خلال الطريقة التقليدية هذه، وكل وزارة تؤكد بشــدة صحة تفسيرات نطاقها الخاص بغض النظر عن النزاعات مع الوزارات الأخرى، وهي من ســمات البيروقراطية اليابانية[2]. هذه العملية التي يسمح فيها للموظفين في المستويات الدنيا بالمشاركة في صياغة القرارات تسهم في تدريبهم علــى المبــادرة في طرح وصياغة القوانين، ويتعلم من خلالها كيفية التعامل مع الآراء المختلفة لزملائه والأقسام الأخرى، وهم في ذلك يتصرفون في حدود الثقة الصريحة أو الضمنيــة التي وُضعت فيهم من قبل رؤســائهم الذين يبقــون في الخلف يراقبون عن كثب أداء وســلوك الموظفين ولا يشــاركون في الاقتراح إلا في نهايته[3]، فتتبلور لدى الموظفين المعلومات والمهارات اللازمة لكيفية صياغة القوانين التي تعينهم على المشــاركة الفاعلة في صنع السياســات العامة ســواء داخل الوزارة أو خارجها عندما يزاولون العمل السياســي أو الاقتصادي. وليس هذا فحســب فهناك سمة أساسية في الثقافــة اليابانيــة وهي ما يُعرف بـ (Amae- أَمي) التي تعنــي «الرغبة في الاعتماد»، أو «الاعتماد العاطفي»، أو الثقة المتبادلة، والتي ترســخت منذ عصر الإقطاع إذ كانوا يعتمدون على الســاموراي في إدارة الشــؤون العامة. وجوهر العلاقة في الســلطة هو المعاملــة بالمثل من ’’Amae» في المؤسســات، فالبيروقراطيــون اليابانيون يتمتعون بقدر كبير من السلطة، إذ إن السياسيين يعتمدون عليهم في صنع السياسة من منطلق

(1) Vogel (ed.), introduction to Modern Japanese Organization, xviii.

(2) Tsuji, "Decision-Making in the Japanese Government", 466.

(3) Jon Alston and Isao Takei, Japanese Business Culture and Practices A Guide to Twenty-First Century Japanese Business, (Itiniverse, Inc. New York- Lincoln Shanghai,2005),78.

Amae''»[1]. ســاعد على ذلك أن المســؤولية المنتشــرة التي ميزت العملية السياسية والإداريــة فــي اليابان، وهي جــزءٌ لا ينفصم من العمل داخــل التنظيمات، نابعة من الفلسفة الكونفوشيوسية التي تؤكد التبشير بعقيدة المشاركة في الحياة السياسية للجميع لأجل الحد من مخاطر الانفراد بالسلطة[2]. وحتى عهد ميجي كان هناك تقاسم السلطة بين (الأوليغارشية) المسيطرة الذين كانوا متساوين بالهيبة والقوة، فكان الفرد مندمجًا بالجماعة والجماعية أساس قرارات السلطة[3]، وهو ما أنتج نظام المديرين حيث من الصعوبة أن تجد في اليابان قائدًا سياسيًّا كبيرًا أو حتى ملهمًا يستحق الدراسة لفهم هذا البلد، وأقرب مثال للقائد (الكاريزمي) هو الإمبراطور، وغالبًا ما تكون تقنيات مواجهة المشاكل السياسية ببساطة هي جعل الإجراءات البيروقراطية تتولى عملية تمرير القضايا وتحقيق توافق الآراء[4]، فالتقاليد والممارســة السياســية رسَّخت الديمقراطية التوافقية داخل المؤسسات من خلال عملية صنع القرار والتشاور فيما بينهم، فاتخاذ القرارات الجماعية يمكِّن من تعزيز الوحدة وروح التعاون، ولكن هذه الآلية يمكن فيها التسامح مع الخطأ وتجنب العام للمسؤولية[5].

كل هــذا انعكــس على تنشــئة الموظف من خلال شــعوره بالحرية من ضغط المســؤولية وجعلــه يُقدم على الأعمال ذات الاجتهاد والســلطة التقديرية الواســعة لاســتكمال القانون المكتوب وهي أعمال شبه تشريعية، وهذا التدريب القانوني الذي يحصل في أثناء الخدمة مفيد للبيروقراطيين فمن خلاله نقلوا الخبرة في تفسير القوانين

(1) Haroon Khan, An Introduction to Public Administration, (University press of American , U.S.A , 2008), 39.

(2) Robert Scalapino, "Environmental and Foreign Contributions", in Political Modernization in Japan and Turkey ,ed. Robert E. Ward and Dankwart A. Rustow (Princeton University Press, U.S.A. , 1968) , 76.

(3) Scalapino , "Environmental and Foreign Contributions",76.

(4) Lucian Pye, Asian Power and Politics- the Culture Domination of Authority , ,(Harvard College , U.S.A , 1985) , 180.

(5) Ibid, 176.

بســهولة إلى عمل وصياغة السياســات[1]، كما أن نشر المسؤولية وانتشار السلطة في اليابــان أثَّر في إنتاج مؤسســات بيروقراطية ذات كفــاءة عالية وإدارة الحكومة بعملية سياسية مفتوحة من خلال الاعتماد على البيروقراطية في الحفاظ على حدٍّ من التواتر على السلطة مما أنتج نظامًا مستقرًّا وبيروقراطية تتمتع بمواهب وقدر كبير من السلطة بشــكلها المنتشر بحيث يمكنهم من تحقيق التعديلات اللازمة بسرعة لمنع المشاكل، وبهذا الشــكل استفاد اليابانيون من نشر المســؤولية؛ للاستفادة من الجهود الجماعية التي يصعب تحقيقها في المسؤولية الفردية[2].

ثالثًا: علاقة الوزير بالبيروقراطية

توجد داخل الوزارة وظائف سياسية وأخرى إدارية، والوزير هو أعلى مسؤول في الوزارة وهو الشخص السياسي الوحيد الذي يعتد به، وبحسب القانون لديه صلاحيات واسعة في صنع وتنفيذ السياسات بوصفه الرئيس القانوني والإداري للمؤسسة، ويقوم بتقديم مشاريع القوانين والمراسيم الحكومية إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها، كما لديه القدرة على تعيين وعزل المسؤولين داخل الوزارة[3]. وفي اليابان، ليس كل الوزراء على مســتوى واحد من التأثير وإنما يؤدي تخصص وزاراتهم دورًا في ذلك؛ فوزراء الماليــة والاقتصاد والتجارة والصناعة والخارجية الأهــم في مجلس الوزراء لدورها المركزي في التخطيط والتنفيذ وإدارة السياسة العامة، في حين منصب مدير عام وكالة الدفاع (وزير الدفاع) يُعد وظيفة ليســت ذات منزلة عالية وغالبًا ما يشــغلها سياســي مغمــور[4]. أما الوظيفة السياســية الثانية بعد الوزير فهي نائــب وزير برلماني(seimu jikan) ، وفي بعض الوزارات يتم تعيين اثنين منهم، ومهمته معاونة الوزير في مهامه ويشــترك معه في وضع السياسات وبرنامج التخطيط وسير الشؤون السياسية، ويرأس

(1) Kiichiro, "Bureaucrats and Economic", 185.

(2) .Pye, Asian Power and Politics, 181.

(3) Park, Bureaucratese and Ministries,1.

(4) Inguchi Takash and Purnendra Jain, Japanese Foreign Policy Today (Palgrave , New York , 2000), 10.

الــوزارة تبعًــا للأوامر الصادرة عن الوزير ويقوم بالنيابة في أعماله أثناء غيابه[1]، ويتم تعيينهم من قبل رئيس الوزراء، وعادة ما يقوم الأمين العام لمجلس الوزراء بترشــيح 24 نائبَ وزير برلماني من أعضاء مجلســي النواب والمستشــارين، اثنين يتم تعيينهما في كل من وزارات المالية، والزراعة، والتجارة والصناعة، وواحد من المرشحين في كل من الوزارات الأخرى، ومن المفترض بنواب الوزراء هؤلاء أن يكونوا حلقة وصل بين الوزارات والدايت، ولكن فعليًّا ليس لهم أي نفوذ في صنع السياســات وأســاس تعيينهم يخدم القنوات السياسية وتُمنح كمكافأة للسياسيين الذين يفضلهم الناخبون[2]، وكثيرًا ما يتم تشبيه هؤلاء النواب بأنهم مجرد ملحق وغالبًا تُملأ معظم هذه المناصب من لدن سياسيين مبتدئين لا يؤدون وظائف محددة[3]، ويتم عزل نائب الوزير البرلماني من قبل مجلس الوزراء بناءً على طلب الوزير المختص، وفي حالة اســتقالة مجلس الوزراء أو الوزير يفقد نائب الوزير البرلماني منصبه[4].

بعد التسلسل السياسي الذي يعتلي قمة هرم الوزارة يبدأ الهيكل التنظيمي الإداري مباشــرة، وأعلى مرتبة وظيفية فيها نائب الوزير الإداري (jimu jikan) ومدة الخدمة فيها ســنة أو ســنتان على الأكثر، ويُعد شاغلها أقوى شــخصية في الوزارة وغالبًا ما يكون أكثر قوة من الوزير، ومصدر قوته يأتي من إشرافه الكامل على جميع نشاطات الوزارة ورأيه فيها يمثل البيروقراطية، وعادة يسمى بـ«البيروقراطي»، واختياره يتم من بين موظفي الخدمة المدنية داخل الوزارة من فئة المســؤولين الكبار، الذين أصبحوا بهذا المنصب عمومًا نتيجة تدرجهم في التسلسل الإداري من الترفيع وأقدمية المهنة؛ لذا عادة يمكن التنبؤ بهم من خلال مســار الترقية في الوزارة مع اســتثناءات قليلة[5]، حتى مع الإصلاحات التي كانت تهدف إلى جعل النظام أقل قابلية للتنبؤ بمن يشغل هذا المنصب من خلال ســنة دخول الوزارة والكفاءة، بقي الوصول إلى المســتويات العليا بنفس الوتيرة حتى يضيق التسلســل في أعلى الهرم الإداري، ويتم اختيار واحد

(1) المادة (17) قانون تنظيم الحكومة القومية الياباني.

(2) Nester, The Foundation of Japanese Power, 82.

(3) Takashi, Japanese Foreign Policy, 10.

(4) المادة (17) قانون تنظيم الحكومة القومية الياباني.

(5) Robert Brown Jr., The Ministry Of Finance –Bureaucratic Practices and The (Transformation Of The Japanese Economic,(Quorum Book , London , 1999), 19.

لشغل منصب النائب الإداري في حين أن الموظفين الآخرين من الذين يتشاركون نفس الـــدورة والأقدمية يقدمـــون طلباتهم للتقاعد، ولكن هذا العرف ليس دائمًا[1]، واختيار النائب الإداري يتم من خلال البيروقراطية باســتقلال تام ويقوم به رؤســاء المكاتب والمناصــب العليا والنواب الإداريون الســابقون على أســاس الجــدارة في نوع من التوافقية ويكون المرشــح غالبًا من خريجي جامعة طوكيو (بنية تودي) ومن أصحاب المرتبة المتميزة في امتحانات القبول للخدمة، وقد بينت إحدى الدراسات أن أكثر من 80 فــي المئة من الذين عُينــوا نائب الوزير الإداري في 12 وزارة حكومية بين عامي 1981 و1987 كانــوا قــد تخرجوا من كلية القانون في حيــن 11 في المئة الباقية من الاقتصــاد وإجمالًا أكثر من 80 في المئــة منهم من جامعة طوكيو[2] وفي اليابان كثير من علماء السياســة يعترف باســتقلالية بيروقراطية الوزارة في إجراء هذا الاختيار إذ بقيت أساســيات نظام الترقية الخاصة على حالها منذ مدة ما قبل الحرب[3]. مع هذا، في السنوات الأخيرة كانت هناك بعض الممارسات التي حظيت باهتمام إعلامي نتيجة تدخل الوزير في تعيين منصب النائب الإداري والتي أدت إلى جدل واستياء كبير داخل الوزارة أو الهيئة نتيجة هذه التدخلات.

وفــي المرتبــة الثانيــة للهيــكل الإداري، يأتي نائــب الوزير للشــؤون الدولية (zaimukan)، وهو أَرفع مســؤول يعنى بالشــؤون الدولية، وتم إنشــاء هذا المنصب داخل الوزارة عام 1968، نتيجة طبيعة العلاقات اليابانية الخارجية الاقتصادية والمالية التي أوجبت هذا المنصب، فهو بمنزلة ممثل الوزير ونائبه في المؤتمرات والاجتماعات والمفاوضات، وهو المسؤول عن وضع استراتيجية دولية للوزارة. ويقدم تقاريره للوزير مباشرة، ويكون مسؤولًا عن التنسيق الداخلي للسياسات التي تتعلق بشؤون الموظفين والإدارة الداخلية، كما أنه يشــرف على البحوث الداخلية والتخطيط، والتنســيق مع

(1) J.A.A. Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, (Routledge Curzon ,London ,2003),5.

(2) Ibid.

(3) Michio Muramatsu and Frieder Naschold, State and administration in Japan and German-A Comparative Perspective on Continuity and Change , (Walter de Gruyter , Berlin –New York ,1997), 16.

المؤسسات الأخرى[1]. وعلى الرغم من تصاعد أهمية هذا المنصب في المدة الأخيرة إلا أنه يفتقر إلى قوة وأهمية نائب الوزير الإداري أو رؤساء المكاتب الرئيسة[2]، وهذا المنصب يكون عادة في الوزارات التي لديها نشاط دولي مثل الخارجية والمالية ووزارة التجارة والصناعة.

بعد هذا المنصب يأتي رؤساء المكاتب (kyokucho) ورؤساء الأقسام (kacho) التـي تأتـي تاليًا في التسلسـل الهرمي، ويقع على عاتقها المهام ذات الصلة بالشـأن الداخلـي والدولي إذ تميل القرارات في الوزارة للتدفق من الأسـفل إلى الأعلى؛ إذ تقسـم عادة على سـبعة مكاتب رئيسة و(سـكرتارية) وتحتها أقسام كل منها يترأسها المدير العام. وتأتي المبادرات والأفكار من المدير ونائب المدير ومن مختلف مسؤولي الشعب والأقسام. وهذه الأقسام هي الخط الأول الذي يقوم برسم السياسات ويُتوقع منها أن تقدم مبادرات في ضوء ذلك. وعلى الرغم من أن جميع هذه المكاتب تحت سقف واحد إلا أن الاستقلالية فيما بينها على درجة عالية بل تتنافس فيما بينها على السلطة والنفوذ[3].

مـن خلال الأنشـطة التي تقوم بها الوزارة تحـدث تفاعلات كثيرة ومتنوعة بين السياسـيين والإداريـن، وأهمية هذه التفاعلات تكمن في أنها تبيِّن مكامن السـلطة والسيطرة داخل الوزارة، وعلى الرغم من سلطات الوزير فإن الواقع يؤشر لفجوة بعدم قدرته على ممارسـة هذه الصلاحيات جملة وتفصيلًا، فعلى سبيل المثال، التعيين في غالبية البلدان يعد أهم وسائل السيطرة لدى الوزير على كبار المسؤولين في الوزارة، وذلك لتحقيق التوازن بين مبادئ الكفاءة في البيروقراطية من جهة والسيطرة السياسية من جهة أخرى، وهو ما يجعل للوزير من الناحية النظرية وزنًا كبيرًا في سلطة الوزارة، ولكـن فـي اليابان على العكس من ذلك، إذ تتمتـع البيروقراطية بقدرتها على تعيين زعيمها الخاص (نائب الوزير الإداري) وهذا يسـمح لها بإدامة قيمها وسياسـتها في

---

(1) William Grimes, Unmaking The Japanese Miracle – microeconomic politics 1985-2000, (Cornell University Press , 2002) , 32.

(2) Brown, The Ministry Of Finance, 20.

(3) Robert Brown Jr., Opening Japan's Financial Markets, (Routledge, London, 1994), 94.

ظــل حصانــة من التدخلات الخارجية[1]، وهنا يفقد الوزير أهم ســلطة تَحُد من نفوذ البيروقراطية وإذا ما حاول تجاوز العرف وحاول تعيين شــخص محدد ســيجد نفسه في مواجهة مباشرة معها، وهو ما حصل مع تايجيرو موريناغا عندما كان نائب الوزير الإداري فــي وزارة الماليــة؛ إذ وجَّه إليه الوزير أمرًا بتعيين موظف محدد كمدير عام لأحد المكاتب، ولكن موريناغا رفض ووضع نفسه في حالة صدام معه، وعندما يقوم المدير بحماية زملائه من تدخل السياســيين فإن كل البيروقراطيين يُكنُّون له الاحترام ويدعمونــه بقوة وهو ما أثَّر تأثيرًا كبيرًا في ترشــيح الــوزارة لموريناغا ليتبوأ منصب محافظ البنك المركزي وهو أرفع منصب بيروقراطي في وزارة المالية[2].

ولا يتوقف نفوذ الإداريين في التعيينات ولكن يمتد إلى الاجتماعات الرئيسة التي تُعقَد داخل الوزارة وأهميتها تنبع من كونها مصدر القرار، فهناك ثلاثة اجتماعات تعقد دوريًّا: الأول: هو الاجتماع الوزاري ويُعقد أسبوعيًّا وهو يتضمن كبار المسؤولين في الوزارة، أما الاجتماع الآخر فيتكون من رؤساء الأقسام في جميع المكاتب، في حين النوع الثالث يحضره العاملون تحت رؤساء الأقسام، ويعقد النوع الثاني والثالث مرتين في الأســبوع[3]. وعلى الرغم من أن الوزير هو الرئيس الرســمي للاجتماع الوزاري بمشاركة نواب الوزير البرلمانيين ولكنه في الواقع قلَّما يحضره، ويترأس الاجتماعات بــدلًا عنه نائب الوزيــر الإداري ويتم النقاش خلال الاجتماعات في المســائل ذات الأهمية ولاســيما الموازنة ومشروعات القوانين. ومع ذلك، فالنائب الإداري ليس له مطلق الحرية في البتِّ بها بل يجتمع بصورة مباشــرة ومتكررة مع الوزير ليكون على علم بنواياه، ويتلقى تعليمات منه، وكقاعدة عامة: تمر أغلب المســائل التي نوقشــت في الاجتماع الوزاري عبر الاجتماعين الآخرين الأقل مستوى[4]، ومع ذلك لا تناقش جميع القضايا في الاجتماع الوزاري على الرغم من أهميتها، إذ إن للبيروقراطية قدرًا

(1) Peter Hartcher, The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers World Market,(Harvard Business School Press , 1998), 22.

(2) Ibid. Park,

(3) Yoshihisa Ojimi, "A Government Ministry – The Case of the Ministry of international Trade and Industry", in Modern Japanese Organization and Decision – Making , ed. Ezra F. Vogel, 102.

(4) Ojimi, "A Government Ministry, 102.

كبيرًا من النفوذ وذلك بحسب طبيعة القضايا المطروحة، إذ تقوم المراتب العليا من الأقسام والشعب بدور مؤثر في تحديد سياسة المؤسسة، فرؤساء الأقسام يتمتعون بمزايا متعددة فهم على اتصال بالجمهور ولديهم أحدث المعلومات والبيانات، وكذلك أول من يطلع على مسودات القوانين (رنجي) التي يكتبها مساعدو رؤساء الأقسام، كما أن بعض القضايا والمعلومات لا يتم تداولها مع الوزير وإنما تجب مناقشتها مع رئيس مجلس الوزراء مباشرة في اجتماع خاص لنواب الوزراء الإداريين[1]. وهنا، تتفوق البيروقراطية على الوزير في امتلاكها للمعلومة سابقًا ولقيمة ذلك يقول كوزو ياماموتو وهو مسؤول سابق في وزارة المالية من الذين دخلوا العمل السياسي «إذا اتفق كل البيروقراطيين على أنهم لا يحبون الوزير ولن يعملوا معه، فإن الوزير لا يستطيع أن يفعل أي شيء؛ لأنه لن يحصل على أية معلومات ولن يكون قادرًا على القيام بعمله»[2].

من هنا، نجد التخصص يعد واحدًا من أهم السمات التي تسمح لتفوق البيروقراطية على الوزير، ففي القضايا من هذا النوع يجد الوزير نفسه لا يمتلك الخبرة الكافية ولاسيما أن مَن يتبوأ منصب الوزارة في اليابان يعد انعكاسًا للضرورات السياسية والحزبية وليس الكفاءة، فاختياره يكون وفقًا لقوة الفصائل داخل الحزب الديمقراطي الحر أو الائتلافات الحزبية، وهذه الاعتبارات تجلب وزراء قليلي الخبرة في شؤون الوزارة التي انتُدب إليها، ولا يوجد لديه الوقت لتطوير معرفته السياسية ولو قليلًا ويعتمد اعتمادًا كبيرًا على البيروقراطية، وهنا يخضع الوزير لما يعرف بـ«جوهر المنظمة» التي تعني أن المجموعة المهيمنة داخل التنظيم لديها حرية كبيرة في تحديد المهام والقدرات التي تحتاج إليها لتحقيق ما يلائم طبيعة نشاطها، فالقرارات والنشاطات التي تولد داخلها تتفق مع جوهر المنظمة[3]. وأي وزير يحاول أن ينحرف بعيدًا عن الأدوار المحددة من البيروقراطية لمصلحة المؤسسة يصبح شخصًا غير مرغوب فيه ويتم التدقيق من لدن البيروقراطية عن أعماله، ومن ثم ليس من المستغرب أن يكون

(1) Bureaucratese and Ministries, 12..

(2) Hartcher, The Ministry, 22.

(3) Morton Halprin, Priscilla: Bureaucratic Politics and Foreign, (Brookings Institution Press, Washington, 2002), 28.

نائب الوزير الإداري هو المسؤول الأعلى للجهاز والمساعد الأكثر أهمية للوزير[1].

فضلًا عن ذلك، فإن أحد عناصر الثقافة التنظيمية في اليابان التي تحكم العلاقة بين الوزير والبيروقراطية ويطلق عليها (gekokujo – جيكوكيجو)، هي آلية صنع قرار الذي تتغلب فيه المستويات الدنيا على العليا، بما يُعرف بأن صغار الموظفين يحكمون الكبار، فالمراتب الدنيا مدعومة بالصلاحيات في تقديم الاقتراحات السياسية وعندما تصل عبر جميع المستويات إلى المراتب العليا يكونون دون خيار سوى أن يتفقوا معها وإعطائها الشرعية، وهي آلية قديمة معروفة في الثقافة اليابانية استُمدت من عصر الإقطاع عندما كان الساموراي يديرون الإقطاعيات بدلًا من الأمراء[2].

مع ذلك البيروقراطية غالبًا ما تسعى إلى اختيار سياسات لا تتعارض وتوجهات الوزير، فالوزير يريد منها أن تتوخى احتياجاته الانتخابية والسياسية، في حين أنها تريد أن تحافظ على مكانتها ومصالح الوزارة وفوق ذلك كله المصلحة الوطنية إذ يعدون أنفسهم خير من يمثلها، مع ذلك شهدت الوزارات مرور وزراء يتمتعون بالتخصص والخبرة ولاسيما من أعضاء الحزب الديمقراطي الحر الذين خدموا طويلًا كوزراء أو أعضاء في الدايت وتراكمت لديهم الخبرة أو من البيروقراطيين السابقين. مع ذلك، تبقى البيروقراطية بحاجة إلى الوزير لدعم سياساتها سواء في الحزب أو الدايت أو في مجلس الوزراء[3]، في حين يُمضي الوزير بسبب أدواره المتعددة سواء السياسية أو التشريعية ساعات طويلة في جلسات الدايت ومجلس الوزراء والاجتماعات الحزبية، وربما يلاقي بسبب ضعف أدائه استهجانًا من حزبه أو دائرته ولاسيما إذا ما تم إحراجه من المعارضة؛ لذا يحرص على العلاقة الحسنة مع البيروقراطية خصوصًا أن الأداء الهزيل يمكن أن يمنعه من تبوء منصب وزاري آخر في ظل حالة عدم الاستقرار الوزاري في اليابان، الذي لا تستمر الوزارة فيه غالبًا أكثر من سنة، وهذه المدة لا تسمح للوزير بتراكم المعرفة وبالكاد يتعرف إلى العاملين، لذا يميل البيروقراطيون إلى حجب الكثير من أسرار السياسات العامة عن الوزير خصوصًا أن صنع القرار هو حق

(1) Taketsugu Tsurutani, Political Change in Japan- response to postindustrial challenge , (Longman Publishing Group ,1977), 106.

(2) WM de Bary et. al., Sources of Japanese Tradition- Volume 2- 1600 to 2000, (Columbia University Press, New York, 2005), 1227.

(3) Park, Bureaucratese and Ministries, 5.

وظيفـــي للبيروقراطيين والقضايا المعاصرة شـــائكة، وهذا عزَّز من اعتماد الوزير على البيروقراطية في اليابان أكثر من نظيراتها في الولايات المتحدة وفرنسا[1].

رابعًا: سياسة التوجيه الإداري (جيوسي شيدو - gyōsei shidō)

تعد التوجيهات الإدارية واحدة من الوسائل المعروفة في عمل بيروقراطية الوزارة وهي اقتراحات أو أوامر غير مكتوبة توجهها للشركات والمؤسسات والأشخاص يُطلب منهم عمل أو تجنب عمل معين لتحقيق هدف إداري أو عمل لسياسة عامة معينة[2]، وتعد هذه الأداة مصدر قوة بشكل فريد، فهي تمنحها مرونة كبيرة في تنفيذ السياسات وتعطيها سلطة تقديرية واسعة مقارنة بالقوانين واللوائح التي تحتاج في إصدارها إلى وقـــت طويـــل وغالبًا ما يحصل فيها تلكؤ في التنفيـــذ[3]. وهذه الأداة لا يمكن العثور عليهـــا واضحـــة في قوانين العمل المكتوبة ولكن هناك مجموعة متنوعة من الكلمات والمصطلحات تؤخذ للإشـــارة إلـــى (التوجيه الإداري)، مثل: التعليمات والمشـــورة والتوصية والتشجيع والتوجيه. ومن الجانب القانوني، هذه الأداة لا يكون لها أي أثر قسري لمن يخالفها، إلا أن المسؤولين الإداريين عادة ما يلجؤون إلى تهديدات مباشرة وغير مباشـــرة في حالة عدم الامتثال لها ويمكن أن يمارسوا أشكالًا مختلفة للضغط، مثل: ســـحب التمويـــل الحكومي، أو إلغاء التراخيـــص، وتخفيض حصص الواردات أو حجب الدعم[4]، ويظهر تأثير التوجيه الإداري بشـــكل بوضوح في وزارتي المالية والتجارة الدولية والصناعة إذ تضطلع البيروقراطية بنشـــاط خاص في استعماله بسبب اختصاصها الواسع، واعتمدت عليه في المقام الأول لتنسيق الاستثمار والتشجيع على صناعات معينة وكان لها الأثر الكبير في توجيه سياستها الصناعية لتعزيز الاندماج بين

(1) Ibid.

(2) Meryll Dean, Japanese Legal System, (Cavendish Publishing Ltd, London - Sydney, 2002),137.

(3) Robert Hsu, The MIT Encyclopedia of The Japanese Economic, (Cambridge Press, London, 1999), 1.

(4) Dean, Japanese Legal System, 138-139.

الشركات والقدرة التنافسية للصناعات الجديدة وتعزيز التنافسية في الأسواق الدولية[1]، فعلى سبيل المثال في منتصف الستينات من القرن العشرين، نصحت بيروقراطية وزارة التجارة والصناعة أصحاب شركات تصنيع السيارات بالاندماج في عدد أقل من أجل المنافسة مع المنتجين الأجانب، وكذلك مارست السيطرة على الأسعار في أزمة النفط خلال السبعينات، كما أسهمت من خلال سياسة التوجيه في قيادة النمو الاقتصادي من خلال الإجراءات الصارمة وتحديد آليات المنافسة والأسعار وطبيعة الصناعات، وجنَّبت الاقتصاد الياباني الكثير من المغامرات غير المحسوبة وساعدته على مواكبة التطور التقني فكانت أداة مهمة لتحقيق التنمية[2].

من ناحية أخرى، يُعد التوجيه الإداري آلية توافقية فهي ليست تدابير حكومية من طرف واحد تُفرض على مديري الأعمال وإنما تجري مشاورات سابقة معهم قبل تقديم التوجيه[3]، كما تستعمل كأداة تسوية في المنازعات بين أصحاب المصالح، والامتثال من الشركات لها ليس إجباريًّا ولكن عادة ما يتم الأخذ بسياسة البيروقراطية الذي يعدونه نوعًا من الإكراه بسبب نفوذها من حيث القدرة على حجب التراخيص عن الشركات وكذلك مسؤوليتها في الموافقة على الطلبات المتعلقة بكل نشاط تجاري، فإذا كان هناك شخص أو شركة قدمت طلبًا لم يكن يعجبه البروقراطية فمن الممكن أن تتخذ قرار إيقاف بحقهم، وعلى الرغم من عدم وجود التزام قانوني على الأعمال التجارية يجبرهم على تنفيذ التوجيه الإداري[4]، في المقابل لا توجد أحكام جزائية في القانون تبيح للشركات رفع دعوى قضائية لمعاقبة البيروقراطيين الذين ينتهكون القواعد، وإن وُجدت فهي عملية إجرائية تستغرق وقتًا طويلًا؛ لذا تخشى الشركات من الانتقام في المستقبل في حالة عدم الامتثال[5]، كما أن أصحاب الشركات يخشون أن يصبحوا «عدوًّا للعامة» فمن الممكن أن تقوم البيروقراطية بإظهار تلكؤ الشركة أو

---

(1) Stockwin, Dictionary Of the Modern Politics, 2.

(2) Gao Bai, Japan's Economy Dilemma – The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation,) Cambridge University Press, United Kingdom, 2004), 218.

(3) Hsu,The MIT Encyclopedia, 2.

(4) Wolferen, The Enigma of Japanese Power, 264.

(5) Hsu,The MIT Encyclopedia, 20.

مســاويها على الجمهور خصوصًا أن الشــركات لا تملك قنوات مباشرة مع الجمهور فإذا ما أصبحت محل مقاطعة واحتجاج ونقد الجمهور ستتضرر صورتها وفي النهاية تتدنى أرباح الشــركة كما ســتجد صعوبات في تأمين التمويل من المصارف وأسواق الأموال أو في توسيع أعمالها[1].

ولا توقف قوة التوجيه الإداري على شكل توضيحات خارج حدود القانون بل بمخالفة مباشرة له؛ لأن أي تحقيق قضائي سيكون محدود الأثر، وذلك بحجة ملاءمتها لحالة معينة وهذا الجانب يلفت الانتباه، على الرغم من محاولات التضييق من خلال صدور قانون الإجراءات الإدارية في اليابان عام 1994 للحد من قوة التوجيه الإداري وحصره بصيغة كتابية لكي يتم الطعن به قانونًا إلا أنه لا يزال البيروقراطيون يمكنهم إصدار توجيهات شفوية وغير رسمية، ولم يصدروا إلا عددًا قليلًا من توجيهات خطية إما خوفًا من الإساءة إلى البيروقراطية أو بسبب عدم الطعن في قاعدة سلوكية راسخة.

هذه الســيطرة الواســعة من خلال التوجيه الإداري بقدر ما ســاعد على سرعة التنمية فقد مَكن النخب البيروقراطية من إدارة الدولة بشــبكة واســعة من النفوذ والتي نســجتها بحيث لا ترغب فــي التخلي عن مصالحها، وأصحــاب المصالح يرتبطون بعلاقات مباشــرة مع الحزب الديمقراطي الحر الحاكم الذي يعتمد عليهم في تحقيق النصر الانتخابي من خلال دعمهم المالي؛ لذا تســعى البيروقراطية من خلال أدواتها والمعلومات والتقنيات التي يستعملونها للحفاظ على قناة تواصل مع سياسي الحزب للمشاركة في تحديد السياسات، كما أن التأثير في البيروقراطية وقراراتها الإدارية أمر مهم بالنسبة للسياسيين كوسيلة لإظهار قيمتهم للدعم الذي يقدمونه لأصحاب المصالح ومن ثم تسويغ طلباتهم للحصول على إسهامات مالية من جماعات المصالح، فيمكن لسياســيِّ الحزب أن يجري مكالمة هاتفية مع البيروقراطيين للحصول على ترخيص حكومي لجهة ما[2].

مــن هذا المنطلــق، يعتمد السياســيون علــى البيروقراطية في إدارة السياســة الاقتصادية لما تملكه من الخبرة والمعلومات في ظل شــبكة واســعة من المصالح.

(1) Tetsuro Toya and Jennifer Amyx, The Political Economy Of the Japanese Financial Big Bang, (Oxford University Press, New York, 2006), 84.

(2) Toya and Amyx, The Political Economy, 83.

أدى هذا النفوذ الواســع للبيروقراطية إلى ظهور ما يعرف بـ(شــركة اليابان) للإشــارة إلى نوع من الاقتصاد المعاصر نظام رأســمالي تســيطر عليه البيروقراطية[1]، وقد أثار انتقادات بأنه تدخل غير ديمقراطي في ســيادة ممثلي الشــعب المنتخبين في البرلمان من لدن البيروقراطية التي اعتادت أن تكون الأداة المركزية في إدارة الاقتصاد[2]، وهذا عكس تمامًا مثيلاتها في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، مع ذلك لجأت اليابان إلى آلية أخرى لتحقيق التوازن مع هيمنة البيروقراطية من خلال تعظيم دور المجالس الاستشــارية (شــنجيكاي – Shingikai) التي تشارك في صنع السياسات، وهي لجان رســمية داخل المؤسسات الحكومية، تعمل كقنوات تنقل خبرة العلماء وآراء مختلف فئات المصالح إلى صانعي السياســات والمســؤولين البيروقراطييــن، وتتألف غالبية المجالس من عشــرة إلى ثلاثين عضوًا رســميًّا يعينهم الوزير، وعادة ما تضم العلماء والبيروقراطييــن المتقاعدين والاقتصادين المحترفين ومديري الأعمال التجارية، وقادة النقابــات العمالية، وممثلي حماية المســتهلك بحيث يكون فيها تمثيل طيف واســع مــن مجموعات المصالــح المهنية الخاصة[3]، وقد تم تأليفها في وقت مبكر من عهد ميجي، عام 1890، ومنذ ذلك الوقت طرأت تغييرات في نظام التشــاور، ولاســيما في ظل الاحتلال الأميركي فقد كانت طوال الخمســينات والســتينات من القرن العشرين تحت هيمنة البيروقراطية في تركيبتها، وبعدها جرت تعديلات لمشاركة أوسع مِن قِبَلِ فئات المصالح. وتشــغل المجالس الاستشارية حاليًّا موقعًا رسميًّا، ومن ناحية عملها للمجالس فهناك عددٌ من المهام، منها[4]:

1. الدراسة والتشاور حول تدابير سياسية مهمة.

---

(1) Sonia Elkahal, "Japan", in Comparative Public Administration, ed. Chandler J. A (Taylor & Francis Routledge , London , 2000), 238.

(2) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, 1.

(3) Yuki Noguchi, "Economic Advisory and Planning System in Japan" , in The Politics of Economic Change In Postwar Japan and West Germany ,ed. Haruhiro Fukui (The Macmillan Press , London ,1993).84.

(4) Ehud Harari, "The Instituionalisation of Policy Consultation in Japan – Public Advisory Bodies", in Japan and The World , Gail Lee Bernstein and Haruhiro Fukui, (Macmillan Press Ltd,1988) ,145.

2. دراسة التدابير الإدارية لمنح التراخيص والمعايير لتطبيق القوانين.
3. مناقشة الممارسات الإدارية الخاطئة.
4. التحكيم والتوفيق في المنازعات.
5. التحقيق في المسائل التي تتطلب الخبرة العلمية.

ومن المجالس ذات الأهمية: مجلس النظام المالي ومجلس الضرائب، وهذان يقدمان كل سنة توصيات إلى وزير المالية بشأن ميزانية السنة التالية والسياسات المتعلقة بالضرائب كما تدرس المسائل المالية الطويلة والقصيرة الأجل[1]. ومن المجالس المهمة كذلك مجلس رأس المال الأجنبي في وزارة التجارة الدولية والصناعة الذي يتناول تأثير الوزارة في الاستثمار، والعمل على توفير قناة للقطاع الخاص والمصالح الأخرى في صنع القرار الرسمي، وهي ليست فريدة في نوعها وإنما توجد في عدد قليل من البلدان وجميعها مرتبطة ارتباطًا وثيقًا بالإدارات في الحكومة المركزية، ولكن في اليابان منتشرة بوضوح إذ بلغت، في عام 1998، أكثر من 450 مجلسًا استشاريًّا ومجالس مناقشة فرعية أقل رسمية[2]. وقد أَعرب عددٌ من المراقبين ولاسيما من خارج اليابان عن إعجابهم العميق بشبكة الاتصال بين الحكومة والأعمال التجارية والاقتصادية في اليابان التي تجسدها المجالس، فعلى سبيل المثال، كتب الأميركي هيلتون روت –وهو متخصص بالاقتصاد السياسي والتنمية– «أن المجالس التشاورية يمكن أن توفر إطارًا للتعاون بين الفاعلين الاقتصاديين عن طريق الحد من قدرة الحكومة على تغيير السياسة بأسلوب تعسفي، ومن ثم إعادة توزيع الثروة»؛ إذ إن المجالس سهَّلت المفاوضات بين المجموعات مقابل المعلومات اللازمة لصياغة سياسات عقلانية[3].

إن عملية تشاور الحكومة مع الجماعات والأفراد من خارج مؤسسات الدولة هو تدبير مهم إذ يضفي الطابع الديمقراطي على النظام السياسي من الناحية المثالية، وينطوي على عملية تبادل وتفاعل الآراء بين الحكومة والمجتمع لتسهيل عملية صنع

(1) Noguchi,"Economic Advisory and Planning", 86.

(2) Gregory Noble," Reform and Continuity in Japan's Shingikai Deliberation Councils", in Japanese Governance Beyond Japan Inc., ed. Jennifer Amyx and Peter Drysdale (Routledge Curzon, U.S.A, 2003), 113.

(3) Ibid.

سياسة عامة سريعة الاستجابة ومبتكرة وقابلة للتنفيذ، ومن خلال هذه العملية تكتسب الحكومـــة المعلومات والخبرات والأفكار والرؤى التي تســـهم في القدرة على تقييم البيانات، وكذلك فهم أثر السياســـات في مختلف الشرائح، ومن الممكن أن تستعمل سياســـة التشـــاور لغرض نقل وجهات النظر الرســـمية إلى المجتمع وكذلك الأحكام المتعلقة بمجموعة متنوعة من القضايا[1]. وبالرغم من مواقف الاعجاب، إلا أن سهام النقد وُجِّهت لهذه المجالس بأنها لم تعكس فعليًا مظهرها الرسمي المثالي، فوظائفها الفعلية محدودة للغاية فهي مجرد أداة للتصديق على السياســـات التي يحددها ســـلفًا البيروقراطيون في الوزارة، فأعضاء المجالس ينتجون خططًا ليســـت ســـوى ملخصات للقرارات التي يتخذها البيروقراطيون فهي لم توفر فرصة حقيقية لتدخل الجمهور في عمل البيروقراطية التي تتمتع باســـتقلال تام، وفي ذلك يقول (سهاشـــي)، نائب وزير سابق في وزارة التجارة الدولية والصناعة: « إن المجالس الاستشارية مهمة في المقام الأول كوســـيلة لإســـكات مقدم أي نقد موجَّه للبيروقراطية»[2]، كما أن عددها الكبير يؤدي إلى التداخل بين التخصصات المختلفة وازدواجية بالعمل وهو أمر يترك الكثير منها بلا عمل فعلي، ومن ناحية أخرى طبيعة المناقشات التي تجري بين أعضائها تكاد تكون ســـطحية، وكقاعدة عامة يُترك للبيروقراطية في الوزارة المضيفة اختيار مواضيع المناقشـــة وإعداد المواد المرجعية وفي كثير مـــن الحالات يقومون بصياغة توصيات نهائية. وبعبارة أخرى، فإن معظم المجالس تدار بالفعل من البيروقراطية وتقتصر مهمة أعضاء المجالس على التحقق من صحة وتأييد السياسات التي تم تحديدها سلفًا[3].

من جانب آخر، تركيبة هذه المجالس بحسب إحصائية جرت عام 1995، تتكون مـــن البيروقراطييـــن القدامى الذين تقاعدوا من نفس الـــوزارة المضيفة ويمثلون ثلث مقاعـــد المجالس وهم يترأســـونها، ولا يخلو الأمر من أنهـــم ما زالوا يدينون بالولاء لوزاراتهم؛ لذا بدأت منذ ثمانينات القرن العشـــرين مطالبات بتقييد نفوذ البيروقراطية وذلك بإعطاء المجالس دورًا ونفوذًا أكبر لفئات أخرى، واســـتمرت محاولات التقييد طوال التسعينات من لدن الحكومات المتعاقبة وكان الهدف الأول هو زيادة الشفافية

---

(1) Harari, "The Institutionalization of Policy", 144.

(2) Johnson, MITI and the Japanese Miracle, 48.

(3) Noguchi, "Economic Advisory and Planning", 85.

داخل المجالس عن طريق تقليل قدامى البيروقراطيين من عضويتها، وفعلًا انخفضت نسـبتهم خلال عامي 1997 و1998 في رئاسـة المجالس من 9.6 في المئة إلى 3.4 في المئة، وانخفض متوسط النسبة المئوية لأعضاء المجالس من قدامى البيروقراطيين مـن 9.6 فـي المئة في عام 1995 إلى 7 فـي المئة في عام 1998[1]، وأصبحت هناك شـفافية أكثر من ناحية المداولات والمناقشات للمجالس وتوسع في نطاق المشاركة خارج الدوائر الضيقة من المطلعين على الصناعة والأكاديميين والباحثين السياسـيين من الجماهير العامة وسـهولة الداخلين الجدد للمجالس، غير أن النتائج المرجوة من تقييد قدرة البيروقراطية في صنع السياسـات فيها قد أخفقت بل احتفظت بامتيازاتها الأساسـية؛ وذلك لأسـباب متعددة، منها: أن معظم أعضاء المجالس عادة ما يكونون مشـغولين للغاية في حياتهم المهنية الخاصة ويجدون صعوبة بالغة في إيجاد الوقت اللازم لدراسـة القضايا المدرجة على جدول أعمالهم سـابقًا؛ لـذا فإنهم يأتون إلى الاجتماعـات فـي كثير من الحالات لمجرد تقديم تعليقات غير رسـمية على صورة توصيات بشأن السياسة المقترحة أصلًا من البيروقراطية، كما أن اجتماع المجالس مرة أو مرتين في الشهر غير كافية للأعضاء للنظر في الجداول المزدحمة بالقضايا، والسبب الآخر هو اعتقاد واسع بين علماء الاجتماع والسياسة في اليابان بأن الواجب الأساس للباحثين أو أساتذة الجامعات المنتدبين في هذه المجالس هو البقاء خارج حدود صنع السياسـات الحكومية وذلك ليتسـنى لهم انتقادها، ويعتقدون أن أولئك العلماء الذين يعملون مع البيروقراطية الحكومية هم «علماء فاسـدون»، بحسب تعبيرهم وأدى هذا الموقف إلى تجنب العلماء وأسـاتذة الجامعات المشـاركة الفعلية في المجالس مما أدى إلى انعدام التعاون بين الأكاديميين والبيروقراطية[2].

إن ما يدعم بقاء البيروقراطية مهيمنة في صنع السياسـات مقارنة بالمجالس هو النظام المستقل والمستقر للغاية لإدارة شؤون الموظفين لهذا هم مجموعة متماسكة، على عكس المجالس التي لا تملك الموظفين المستقلين، وفي ذلك يشير الاقتصادي المتخصص (ماينيتشـي) ويسميها حيلة المجالس الاستشـارية فيقول: «إن المجالس لا تملـك الموظفين المسـتقلين وإن جميع المقترحـات المقدمة لهم تمت بالموافقة

(1) Noble," Reform and Continuity in Japan's Shingikai , 121.

(2) Noguchi,"Economic Advisory and Planning",87.

عليها ســابقًا من لدن الوزارة الراعية»[1]؛ فإن مســألة التخصص والبيانات والسياسات يتم وضعها داخل الوزارة في ضمن السياق التنظيمي، والبيروقراطية تتعرض لمشاكل الإدارة العامة يوميًّا وهو أمر يجعلهم على بيِّنة حول طبيعة القضايا الأساســية وتكون البيانــات محصــورة عندهــم فلا توجد لديهم حاجة إلى الاســتعانة بأشــخاص من خارج المؤسســة، في حين تقتصر مشــاركة الأكاديميين وجماعات على ما تقدمه لهم البيروقراطية من معلومات فقط[2].

(1) Johnson, MITI and the Japanese Miracle, 48.

(2) Noguchi, "Economic Advisory and Planning ", 87.

الفصل الثالث

البيروقراطية ومجلس الوزراء

المقر الرسـمي لرئيس الوزراء يسـمى كانتي (kantei)، وهو مركز صنع القرار ولاسـيما في أوقات الأزمات والكوارث الطبيعية، وما يهمنا في صناعة القرار طبيعة العلاقة بين السياسيين والبيروقراطيين في حدود السلطة وأشكال التفاعلات بينهم وكم تمتلك البيروقراطية من سـلطة. وفي دراسة مسـتفيضة عن العلاقة بين البيروقراطيين والسياسـيين في الديمقراطيات الغربية يفترض «جويل دي إبيرباج» وزملاؤه أن هناك أربعة أشـكال محتملة للعلاقة، الأنموذج الأول: الكلاسـيكي: وهو أن السياسيين هم من يصنع السياسـات والبيروقراطية تقوم بإدارتها، الثاني: كلاهما يشـاركان في صنع السياسـات ولكـن البيروقراطية تقدم الخبرة المحايدة مشـددةً علـى الفعالية التقنية في حين يسـهم السياسـيون في الحساسية السياسـية مع الاستجابة للدوائر الانتخابية ذات الصلة، الثالث: كلاهما يشـتركان في السياسـة، إذ يعبِّر السياسيون عن المصالح الواسعة والمنتشرة لأفراد غير منظمين، في حين أن البيروقراطية في وسط أَضيق تركز على عملائها المنظمين، الرابع: يشـير إلى أن التطورات والتعقيدات التي حدثت في النشاطات ومن أَبرزها تسييس البيروقراطية و»بقرطة» السياسة أَدت إلى عدم الوضوح والتمييز بين أَدوار السياسـيين والبيروقراطيين[1] إلا أن التسـاؤل: إلى أي مدى يكون للإداريين بصمتهم في القرار وفي نشاط الحكومة كلها مقارنة بالفاعل السياسي مجلس الوزراء الذي يعد المؤسسة التي تمثل السلطة التنفيذية في اليابان وطبيعة العلاقة بين البيروقراطية ورئيس الوزراء؟

سـعت قوات التحالف في دسـتور عام 1946 إلى حصر جميع الصلاحيات في مجلس الوزراء[2] وكان هدفها من ذلك إزاحة الإمبراطور من مكانته كصاحب السيادة العليا وجعله مجرد رمز للنظام السياسي[3]، وبذلك تم تثبيت الحكم من خلال السيادة الشعبية وليس بوساطة الحق الإلهي[4]، وكان استعمال كلمة «رمز» في الدستور بداية صورة غامضة للإيحاء بدور قوي ومهم للرأي العام، وأن الإمبراطور لا يزال يقود شعبه

(1) Joel Aberbach et. al., Bureaucrats and Politician in Western Democracies, (Cambridge –Harvard University Press, U.S.A., 1981), 4.

(2) إبراهيم علي، النظام الدستوري في اليابان، (دار النهضة العربية، القاهرة، د. ت)، ص123.

(3) المادة (1) من دستور اليابان الصادر عام 1946.

(4) المادة (6) من الدستور.

ومن ثمَّ تجنب الاضطرابات المحتملة ضد الاحتلال بعد حرمانه من السلطة السياسية، ولكن في الممارسة بقيت مجموعة من القوانين واللوائح التي تخفف بعض الشيء من الصرامة لهذه الأحكام[1]، منها: تعيين رئيس الوزراء بتوصية من الدايت وتعيين رئيس المحكمـــة العليا بناء على اقتراح مجلـــس الوزراء، ولكن كل هذه الصلاحيات مقيدة بمجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس الوزراء واثني عشـــر وزيرًا، يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء من بين أعضاء مجلس الدايت ويتمتع دســـتوريًّا بصلاحيات كبيرة في مقدمتها سلطة تعيين وإقالة الوزراء بعد تصديق الإمبراطور وغالبيتهم يكونون من بين أعضاء مجلس النواب[2]، ولكن في سياق السياسة الحزبية فإن الموضوع أكثر تعقيدًا؛ إذ يرتبط بالتوزيع العادل والصحيح بين القوى السياسية حتى داخل الحزب الواحد[3]، كما يتمتع باختصاصات متعددة، منها: تقديم مشـــاريع القوانين والتقارير عن الشـــؤون العامة والعلاقات الخارجية، والضبط والإشـــراف على مختلف فروع الإدارة وتطبيق قوانين الدولة، وإدارة الشؤون الخارجية، وإبرام المعاهدات، فضلًا عن إعداد الموازنة العامة، وإصدار أوامر مجلس الوزراء من أجل تنفيذ فقرات الدســـتور، وتقرير العفو العام والخاص وتخفيف العقوبة[4].

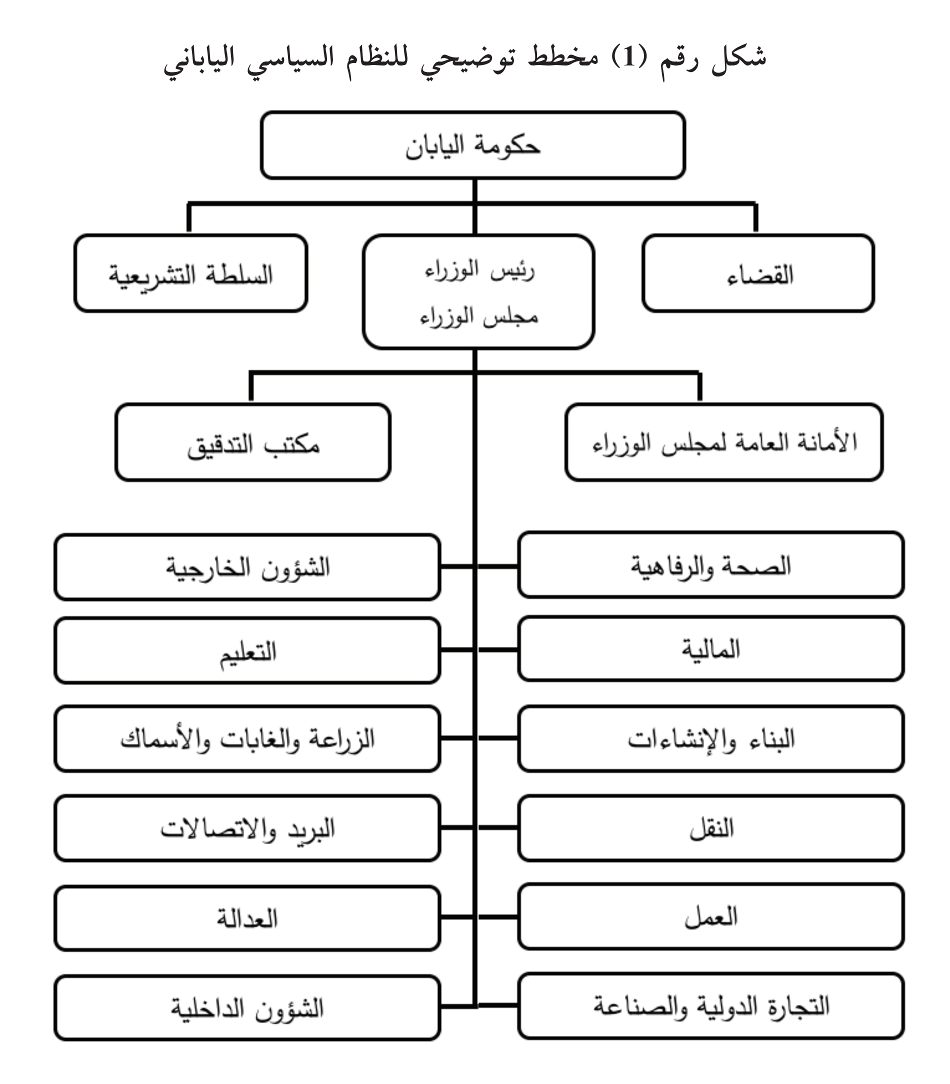
(1) Dean, Japanese Legal System, p 196.

(2) Ibid., 203.

(3) المادة (66) من الدستور.

(4) المادتان (76 77–) من الدستور.

شكل رقم (1) مخطط توضيحي للنظام السياسي الياباني



المصدر: الجدول من تصميم المؤلف

لقد صُمِّم النظام البرلماني الياباني في ضوء الأنموذج التقليدي في المملكة المتحدة من حيث المؤسسات الرسمية، وتتركز سلطة صنع السياسات في رئاسة الوزراء من خلال الحزب الذي يتمتع بالأغلبية داخل البرلمان ويدعم رئيس الوزراء في صنع السياسات، ومن ثم فالمتوقع من النظام البرلماني الياباني أن يُنشئ رئيس وزراء قويًّا، كما هي الحال في المملكة المتحدة، ولكن العدد القليل من الوزارات جعل مهمة المجلس كبيرة ومتشعبة ولا يكفي التمكين القانوني وحده ليقود بشكل فعال وإنما يحتاج إلى مساعدة عدد كبير من البيروقراطيين يتوزعون في مكاتب

ومجالس تقوم بإجراءات واجتماعات متعددة للقيام بمهامها، لذا سنتطرق إلى أهمها.

1 - مكتب مجلس الوزراء (Cabinet Office).

كان هذا المكتب يسمى حتى عام 2001 «مكتب رئيس الوزراء» وحينها تألف من خمسة موظفين يُعينون بمنصب (السكرتير الخاص لرئيس الوزراء) يكون أحدهم سياسيًّا يُدعى (رئيس السكرتارية)، أما الأربعة الآخرون فيتم انتدابهم من الوزارات الحكومية ذات التخصصات الحيوية بالنسبة إلى صنع السياسات، وهي: التجارة الدولية والصناعة، والداخلية، والمالية، ووكالة الشرطة الوطنية، ويكون البيروقراطيون المنتدبون في منتصف الأربعينات سنًّا من مرتبة رئيس قسم (kacho)، ونائب المدير العام (shingikan)[1]، ونطاق عملهم يكون في القضايا التي تقع في ضمن تخصص الوزارات التي جاؤوا منها، في حين يكون سكرتير الشؤون المالية نطاقه أعم وأشمل من البقية بسبب سعة وانتشار القضايا المالية والاقتصادية في اليابان[2]، واستقدام مندوبين للعمل في قلب الحكومة هو اعتراف سابق بمركزية نشاطات تلك الوزارات وذلك عزز دور البيروقراطية في عملية اختيار سكرتير رئيس الوزراء المُنتَدب لأن من يشغل هذا المنصب يكون ضمن مسار النخبة وعند عودته يُرشَّح لمنصب وظيفي أعلى هو نائب الوزير الإداري؛ لذا تتم التوصية من قبل الوزارة بشخص معين، ولكن من الممكن أن يقوم رئيس الوزراء باختيار شخص مُحدد، كما فعل رئيس الوزراء تاكيو فوكودا من عام (1976– 1978) الذي تجاهل توصية وزارة الخارجية وسحب أوداتا أتارو الذي كان نائبه الإداري عندما كان يعمل وزير الخارجية في السابق، ومع ذلك فهذه الحالات استثناء فعادة ما يتم تعيينهم من الوزارة وتتجنب في ذلك اختيار شخص مقرب من رئيس الوزراء تحسبًا من أن هذه العلاقة الشخصية من الممكن أن تؤثر في ولائه للوزارة[3].

يوصف هؤلاء المنتدبون عادة بأنهم «اليدان والقدمان» لرئيس الوزراء، ومهامهم

---

(1) Takashi and Purnendra, Japanese Foreign Policy Today, 6.

(2) Wright, Japan's Fiscal Crisis, 120.

(3) Kenji Hayao, The Japanese Prime Minister and public policy , (University of Pittsburg Press , 1993), 160.

غيــر محــددة تحديدًا دقيقًا فهي تقوم على الأعمال الكتابية وحمل الرســائل إلى بقية الأطراف السياسية وإطلاع رئيس الوزراء على مختلف المسائل[1]، وفي بعض الأحيان يتوســعون في مهامهم، مثل ما فعل إيدا كينجي الذي جاء من وزارة التجارة الدولية خلال عمله كسكرتير لرئيس الوزراء، ريوتارو هاشيموتو، فتجاوز مهامه الإدارية وأصبح وسيطًا سياسيًّا بين رئيس الوزراء والسياسيين الآخرين، وكذلك أوكاموتو يوكيو، وهو دبلوماســي بارز تحول مستشــارًا وكُلِّف خصوصًا للتعامل مع التوترات التي رافقت قضية قاعدة أوكيناوا العســكرية[2] عــام 1996 وهي قضية لها أبعاد داخلية وخارجية، ويكون هؤلاء الســكرتارية حلقة وصل لمكتب رئيس الوزراء تنقل توجيهاته وطلباته إلى الوزارات، مثل ما فعل رئيس الوزراء، ياسوهيرو ناكسوني، من عام (1982–1987) في وقتها إذ أعطى توجيهات إلى وزارة المالية من خلال ســكرتيره المنتدب، ومنها إلغــاء اقتراح خفض الضرائب على الشــركات. ومن المهام الأخــرى اللافتة قيامهم بإعداد إجابات رئيس الوزراء للرد على الأســئلة في جلســات البرلمان الرسمية، فهم يقومون بتهيئة الأسئلة الافتراضية والإجابات المناسبة التي يحصلون عليها من خلال وزاراتهم[3]. إن طبيعة عملهم هذا يجعلهم في مكتب رئيس الوزراء كـ(حراس البوابة) من خلال التحكم في تدفق المعلومات والأفكار وطبيعة الاستشارات لرئيس الوزراء وهــذا ما يجعل منصب الســكرتير له أهميته لاتســاع المهمة، فضــلاً عن أنه يتطلب من شــاغله حذاقة وســعة معلومات وأن يجِدَّ ليفي بمتطلبات العمل[4]، كما أن عمل

(1) Takashi and Purnendra, Japanese Foreign Policy Today. , 6.

(2) تعد من أهم المشاكل التي واجهت الحكومة اليابانية؛ إذ تسبب موقع القاعدة بالقرب من المدينة بالعديد من المشاكل حيث النشاط العسكري الأميركي وتلوث الهواء وحصول مجموعة من الحوادث، منها: اصطدام مروحية أميركية بحرم جامعة أوكيناوا، فضلًا عن المشاكل بين الجنود والسكان مما أدى إلى تصاعد التوتر بين الولايات المتحدة واليابان مما دفع إلى مفاوضات بين الطرفين لنقل القاعدة إلى مكان آخر إلا أن معارضة سكان المناطق الأخرى جعلت المفاوضات تتوقف.
Glenn D Hook, Japan's International Relation – Politics, Economics and Security, (Rutledge,New York, 2012), 79.

(3) Hayao, The Japanese Prime Minister,163.

(4) Wright, Japan's Fiscal Crisis, 120.

البيروقراطي فيه يعد استمرارًا لمسار النخبة البيروقراطية في الوزارة، وهذا ما صرح به كثير من أعضاء سابقين في مكتب رئاسة الوزراء بأن «السكرتير هو رجل العمليات بعثت به الوزارة ليكون بجانب أقوى رجل في الأمة»[1].

جرى خلال حركة إعادة التنظيم الإداري، في بداية عام 2001، تغيير تسمية هذا المكتب إلى (مكتب مجلس الوزراء)، وكان الغرض من ذلك إعادة هيكلته لتعزيز سلطة رئيس الوزراء في صنع وتنفيذ السياسات من الأعلى إلى الأسفل وليس من الأسفل إلى الأعلى[2]. ومن خلالها يتولى المكتب مهمة مساعدة مجلس الوزراء والتنسيق بين الوزارات بما يماشي السياسات الأساسية، ونظرًا إلى طبيعته الحالي فإن مكتب رئيس الوزراء لا يحكمه قانون الإدارة الوطنية الذي يحكم الوزارات وإنما بقانون خاص بعنوان قانون «تأسيس مكتب مجلس الوزراء» الذي منحه وضعًا يسمو على الوزارات والوكالات، ويتم فيه حاليًا انتداب مئات البيروقراطيين من الوزارات للعمل في هذا المجلس لغرض تهيئة السياسات لرئيس الوزراء[3].

2 - أمانة مجلس الوزراء (Secretariat Cabinet)

منذ بداية تسعينات القرن العشرين، شكَّل ضعف القيادة المركزية هاجسًا يشغل السياسة اليابانية ولاسيما في ظل الأزمات التي شغلت النظام السياسي الياباني في عامي 1995-1996، والتي شهدت هجوم غاز السارين على (مترو) طوكيو والزلزال الذي ضرب مدينة هانشين وأزمة الرهائن في بيرو، وقد دعا ضعف الاستجابة لهذه الأزمات إلى تقوية سلطة مجلس الوزراء بديلًا عن البيروقراطية في الوزارات التي اهتزت صورتها حينذاك[4]؛ لذا بدأ دور أمانة مجلس الوزراء بالتزايد في السياسة اليابانية

(1) Hayao, The Japanese Prime Minister, 160.

(2) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics, 30.

(3) Daniel Foot, Law in Japan – A Turning Point, (University Of Washington Press, London, 2007), 247.

(4) Mark Mullins and Koichi Nakano, Disasters and Social Crisis in Contemporary Japan – Political, Religious and, Sociocultural Responses, (Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2016), 85.

التي أُنشئت عام 1947 كهيئة تخدم احتياجات مجلس الوزراء من البحوث والمعلومات والاتصال مع مختلف الأطراف. بيد أنها عمليًّا تركز على مساعدة رئيس الوزراء[1]. وبيروقراطية الأمانة تتكون من أربعة مناصب رئيسية أدت دورًا محوريًّا طوال هيمنة الحزب الديمقراطي الحر على الحكومة، وهي الأمين العام ومساعدان له، اثنان من السياسيين في حين يكون له مساعد من البيروقراطية.

إن منصب الأمين العام في الأنظمة السياسية عادة ما يتم شغله من قبل موظف من الخدمة المدنية، ولكن في اليابان نجد العكس إذ يتم منحه إلى شخصية سياسية من البرلمان ويكون من الفصيل نفسه الذي ينتمي إليه رئيس الوزراء، ويُعد الأمين الشخص الأكثر أهمية، فهو يقوم بمهمة تنسيق السياسات بين الحكومة والحزب الحاكم وأحزاب المعارضة، ويعمل بصورة وثيقة مع رئيس الوزراء كما يرأس شؤون الأمانة العامة[2]، ويقوم بتوفير الرؤية لرئيس الوزراء عن جميع الأعمال التي يقوم بها والتي تتحدد في أربعة أوجه مختلفة: فهو نائب رئيس الوزراء، ومستشاره الأمني، ورئيس الموظفين، وهو المتحدث باسم مجلس الوزراء خلال عقد المؤتمرات الصحفية والتعليقات الرسمية، وغالبًا ما يُستشهد بتعليقاته غير الرسمية[3]. وازداد ثقل الأمين العام بعد تعديل قانون مجلس الوزراء، عام 1999، الذي سمح للأمين العام بأن يقوم وكالةً برئاسة الوزراء في حالة عجز الرئيس الأصيل عن أداء مهام وظيفته بسبب المرض أو أي طارئ آخر[4]. ويهدف هذا التعديل إلى تجاوز حال الضعف في استجابة القيادة للأزمات التي حدثت إبان التسعينات من القرن العشرين، غير أن هذا التعيين ليس إلزاميًّا، وتم تطبيقه أول مره في عام 2000 عندما تعرض رئيس الوزراء، كيزو أوبوتشي، من عام (1998 – 2000) إلى وعكة صحية فقد فيها الوعي وتُوفي على أثرها، وعُين الأمين العام، ميكيو أوكي، رئيسًا للوزراء بالوكالة. بعد ذلك، قرر

---

(1) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics, 31.

(2) The Cabinet Law, No. 5 1947, Article 13.

(3) Andrew L Oros and Yuki Tatsumi, Global Security Watch – JAPAN, (Prager, California, 2010), 37.

(4) The Cabinet Law, Article 9.

مجلس الوزراء الاستقالة الجماعية لاختيار رئيس وزراء جديد[1]. وبسبب الجدل الذي أثاره هذا التعيين داخل البرلمان ولغرض تجنب مثل هذا الجدل في المستقبل، جرى منذ عهد رئيس الوزراء، يوشـيرو موري، عامي (2000–2001)، تقديم خمسـة خلفاء لرئاسـة الوزراء احتياطًا، ويكون الأمين العام على رأس هذه القائمة[2]. هذا التعديل جعل الأمين العام عنصرًا رئيسـيًّا في الحكومـة اليابانية، ومهامه تعادل جميع المهام التي يقوم بها كل من نائب رئيس الإدارة الأميركية والمتحدث باسـم البيت الأبيض، وربما يتفوق عليهما؛ لأنه يشارك مباشرة في عملية صنع القرارات الحكومية، ولا نبالغ عندما نقول إنه في مجال السياسـات فإنه أكثر مشـاركة من رئيس الوزراء نفسه نتيجة ضيق وقت رئيس الوزراء ومحدوديته طاقته، وهذا يسمح للأمين العام بحرية التعامل مع الكثير من القضايا. ونتيجة تشـعب وتعقد القضايا والنزاعات بين الوزارات يترك رئيس الوزراء لتابعيه من الموظفين تحديد وتقديم مثل هذه القضايا[3].

مـن جهـة أخرى، هناك أدوار غير رسـمية يقوم بها الأمين العـام، مثل: القيام بالمقابلات مع السياسيين سواء من الحزب الحاكم أو المعارضة لتقريب وجهات النظر، كما له الحرية الكاملة في التصرف بصندوق تنسيق أمـانة مجلس الـوزراء المعـروف أيضـًا بـ«صندوق رئيس الوزراء السري» الذي تبلغ ميزانيته السنوية أكثر من مليار ين (9 ملايين دولار تقريبًا)، وليس من الضروري أن يكشف عن تفاصيل الصرف، وغالبًا ما يسـتعمل هذا المال لمجموعة من الأغراض أهمها شراء المواقف عند التعامل مع أعضاء الحزب والمعارضة السياسية[4]. وشهدت اليابان الكثير من الأمناء العامِّين الذين أدوا دورًا محوريًّا في السياسة، ومنهم ماسويوشي أوهيرا في مجلس وزراء هايتو إيكيد من عام (1960 1964–)، الذي كان له الدور الكبير في خطة مضاعفة الدخل، وتاشيو كيمورا في مجلس وزراء إيساكو ساتو من عام (1967 1968–)، وكان الفضل لجهوده

---

(1) Shigenori Matsu, The Constitution Of Japan A Contextual Analysis, (Hart Publishing, U.S.A, 2011), 94.

(2) Tomohito Shinoda, Contemporary Japanese Politics – Institution change and Power Shifts, (Columbia University Press ,New York , 2013), 81.

(3) Tomohito Shinoda, Koizumi Diplomacy – Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense affaires, (University of Washington, Seattle – London , 2007), 65.

(4) Hayao, The Japanese Prime Minister, 165.

في إعادة أوكيناوا إلى السيادة اليابانية، ويوشيتو سينغوكو في وزارة الحزب الديمقراطي الياباني ناوتو في عام 2010؛ إذ كان يُطلق عليه رئيس الوزراء الثاني ويتمتع بتأثير كبير وقوي على رئيس الوزراء ومجمل الحياة السياسـية[1]، ويوشـيهيدو سوجا في حكومة شـينزو آبي من عام 2012–2019 يقوم بدور محوري في السياسـة اليابانية وفي عملية الإصلاح السياسي الحالية.

إلى جانب الأمين هناك مسـاعداه وأهمهما: نائب الأمين العام للشؤون الإدارية الـذي يرأس البيروقراطية اليابانية كلها ويتم اختيـاره من بين المتقاعدين في وزارتي الإسـكان والعمل بسـبب أنهما محايدتان بين الوزارات، فهو البيروقراطي الكبير في الحكومـة الذي يؤمِّن اتصال رئيس الوزراء مـع البيروقراطية داخل الوزارات لغرض تنسـيق السياسـات، كما يرأس الاجتماع الأسـبوعي لنواب الوزراء الإداريين (أعلى المناصب الإدارية في كل مؤسسـة)، واستنادًا إلى نتائج الاجتماع يقوم بإعداد جدول الأعمـال لمجلس الـوزراء كل ثلاثاء[2]، وكذلك يحضـر اجتماعات مجلس الوزراء ويكون المسـؤول عن التعامل في الشـؤون الإدارية خلال الاجتماع بشـرح حيثيات الفقرات المعروضة؛ لذلك يجب أن يكون من ذوي الخبرة في الشـؤون البيروقراطية ويقوم بتنسيق المسائل بين الوزارات قبل أن تذهب لمجلس الوزراء[3]. والجدير بالذكر أن نائب الأمين العام الإداري ليس وزير دولة ومن ثم ليس ملزمًا بالاستقالة مع تغيير الحكومة، وهذا يؤمِّن الاستمرارية في عمله؛ من أجل ضمان الاستقرار في السياسات نظرًا لحالة عدم الاسـتقرار الوزاري، فمعظـم المناصب الحكومية العليا يتم التناوب عليها كل 18–24 شـهرًا في حين متوسـط الخدمة لنائب الأمين العام الإداري هي ثلاث سـنوات، وبرزت أهميته كثيرًا خلال حقبة عدم الاستقرار الوزاري التي امتدت من عام (1987 – 2000) والتي شهدت تناوب عشرة رؤساء وزراء مختلفين إذ وفرت هذه الوظيفة الاستمرارية الإدارية الأساسية، في حين من شغل المنصب الإداري اثنان، همـا: إيشـيهارا نوبو من عام (1987–1995)، وفـوركاوا تايجيروا من عام (1995 –

(1) Ibid.

(2) Takashi, Jain , Japanese Foreign Policy Today, 5-6.

(3) Hayao,The Japanese Prime Minister, , 167.

2003)[1]، وقاما بدور الوسـيط والمساعدة في تنسيق مصالح السياسات المتداخلة أو المتنافسـة التي تقوم بها الوزارات المختلفة، وجهودهما تتفاوت مع طبيعة كل قضية ومدى تعبئة جماعات المصالح المنظمة وتحشـيدها داخل الوزارات، وعندما يجدون صعوبـة فـي التوفيق بين المصالح المتقاطعة حتميًّا يكون التدخل حينها من لدن كبار المسؤولين في الحزب الديمقراطي الحر والأمين العام بين الفصائل لحل الخلاف[2]. وقد عملت الخبرة الإدارية والذاكرة المؤسسية دورًا حاسمًا بالنسبة إلى نواب الأمين العام ولاسـيما في ظل رؤسـاء وزراء قليلي الخبرة في مجال الحكومة، فعلى سـبيل المثال مارس إيشـيهارا نفوذًا قويًّا في السياسـات لاسـيما في حكومة توشيكي كايفو مـن عـام (1989 – 1990) الذي كان غيـر مؤهل ليكون رئيس وزراء حتى إن بعض وسـائل الإعلام ذكرت على سـبيل التهكم أن الحكومة تدار من لدن «رئيس الوزراء إيشيهارا بمساعدة كايفو»[3]. وتمتد مهام نائب الأمين بكونه مسؤولًا عن تعيينات كبار المسـؤولين في الوزارات ويقدمهم لرئيس الوزراء، إذ يقوم بتدقيق قائمة المرشـحين ليتحقق من أن المعينين سوف يقومون بتحقيق أهداف رئيس الوزراء وقد رفض اختيار الـوزارات فـي مواقف متعددة، مع ذلك غالبًا ما يكون النائب الإداري لديه معلومات مسبقًا من الوزارات فيقوم بإبعاد بعض المرشحين وهذا يعطي سلطة الأمر الواقع أمام رئيس الوزراء[4].

ويعـد نائـب الأمين العام الإداري أكثر الشـخصيات التي يتشـاور معها رئيس الوزراء وتؤكد ذلك إحصائية بشأن الزيارات التي تتدفق على رئيس الوزراء، ريوتاريو هاشـيموتو، في عام 1997، كشـفت أن النائب الإداري، فوركاوا تايجيرو، أكثر الزوار لمكتب رئيس الوزراء ولا يقتصر عمله داخل الأمانة بل يمتد إلى الوزارات من خلال تقديم المشورة إلى نواب الوزراء الإداريين خاصة أولئك الذين يواجهون صعوبات في إدارة مؤسساتهم لافتقارهم إلى الخبرة ذات الصلة، فكان نائب الأمين العام الشخص

(1) Oros, Yuki, Global Security, 38.

(2) Wright, Japan's Fiscal Crisis, 123.

(3) Tomohito Shinoda , "Japan's Cabinet Secretariat and Its Emergence as core Executive" , Asian Survey , vol. 45, no. 5 ,(2005), 805.

(4) Shinoda, Contemporary Japanese Politics, 82.

الذي يزودهم بالمعرفة ويعمل ذلك على زيادة فازداد نفوذه في تلك الوزارات[1].

إلى جانب الإداري هناك مساعدان آخران يتم اختيارهما من بين أعضاء البرلمان، ويسمى الأمين العام للشؤون البرلمانية، وجرى التقليد أن يسند هذا المنصب للسياسيين الشباب، ويتحدد دورهم بإدارة العلاقات مع البرلمان بمساعدة الأمين العام في بعض الأحيان، وفي بعض الأحيان أدى هذا المنصب دورًا تنسـيقيًّا مهمًّا، كما كانت الحال مع أوزاوا إيتشـيرو، عام 2009، حين تولى هذا المنصب ولكنه حالة اسـتثنائية إذ كان أوزاوا يتمتع بشـخصية قوية ومطلعًا على الشـؤون السياسية؛ لهذا مارس دورًا مؤثرًا في هذا المنصب[2].

3 - مكتب تشريع مجلس الوزراء

يوجد إلى جانب الأمانة العامة مكتب يسمى ديوان التشريع لمجلس الوزراء الذي هو اسـميًّا تابع لمجلس الوزراء وفي الحقيقة هو ذراع البيروقراطية ويعمل باسـتقلال عن رئيس الوزراء[3]، ويتمتع هذا المكتب بوجود مستمر منذ عام 1885 ويجسد وضعه الشـرعي الآن في قانون أغسـطس/آب 1952، ويبلغ عدد موظفيه 74 عضوًا يرأسهم المديـر العام من البيروقراطية الذي يأتي من أعلى مرتبة في الوزارات، ويدعمه نائب المدير العام، ومكتب الإدارة، وأربعة أقسام[4]. وعلى الرغم من أن المكتب هو جهاز استشـاري ولا يصـوت المدير العام في اجتماعـات مجلس الوزراء إلا أنه يُدرج في القائمة وفي الصورة الجماعية عند تأليف الحكومة، ويقوم المجلس بمهمتين رئيسيتين:

1. تقديم الاستشارة لرئيس الوزراء بشأن المسائل القانونية.
2. بيان مدى اتساق المقترحات ومشاريع القوانين واللوائح الوزارية والمعاهدات مع الدستور والسوابق

القانونية، وبعد أن يقوم بدراسة ما تقدمه الوزارات يرفع به تقريرًا إلى رئيس الوزراء.

(1) Shinoda, Koizumi Diplomacy, 67-68.

(2) Takashi, Jain, Japanese Foreign Policy Today, 5-6.

(3) Richard Bush, The Perils Of Proximity China – Japan Security Relations, (Brooking Institution Press, Washington, 2010), 164.

(4) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, 30.

على الرغم من أن القانون يحدد للمكتب مهمته بتقديم المشورة القانونية إلا أنه يستمد قوة هائلة من احتكاره لاستعمال ختم الموافقة الرسمي، من خلال المراجعة الشاملة والتدقيق في جميع السياسات المقترحة وإصدار التفسيرات الحكومية الموحدة[1]. وكما هو معروف، فإن المحكمة العليا هي الحَكم النهائي لأي نزاع دستوري، ولكن في القضايا ذات الطابع السياسي تكون المحكمة مترددة إزاءها؛ يكون لمكتب التشريع القول الفصل في هذه القضايا[2]، وقد اعترف السياسي الكبير في الحزب الديمقراطي الحر، ياماساكي تاكو، «بأن مكتب تشريع مجلس الوزراء هو أعلى سلطة في الحكومة تفسر الدستور وقد يقتنع المكتب بتغيير تفسيره للدستور، شريطة أن يقدم مجلس الوزراء موقفًا موحدًا بشأن القضية»[3]، وقد برز دور المكتب بوضوح في المقترحات المتعلقة بالأمن إذ اعتمد وجهة نظر دفاعية تقليدية لحفظ السلام بحجة أن الدعم الحيوي في هذه القضايا محظور، وغالبًا ما يتم انتقاده لكونه قريبًا جدًّا من الحزب الديمقراطي الحر ولكن هذا يبدو حتميًّا نظرًا إلى المدة الطويلة التي حكم بها الحزب[4].

وهنا، نلاحظ أن البيروقراطية تمارس دور التقاضي في دستورية القوانين ولكن بالشكل السياسي من خلال مكتب يتمتع بالصفة الإدارية، لهذا تحرص جميع الوزارات أن تكون ممثلة في هذا المكتب؛ لأنها تتوقع من زملائهم -بعد أن ينضموا إليه- حماية مصالح وزاراتهم، ولكن بعض الوزارات ممثلة أكثر من غيرها مثل وزارة المالية ووزارة التجارة الدولية والصناعة ووزارة العدل في حين هناك وزارات لم يكن لها تمثيل وهو ما يعكس أهمية المصالح[5].

---

(1) Richard Samule,"Politics، Security Policy، and Japan's Cabinet Legislation – Bureau Who Elected These Guys، Anyway?"، (Japan Policy Research Institute)، Working Paper 99, March 2004.

(2) Takashi, Japanese Foreign Policy Today, 9.

(3) Leszek Buszynski, Asia Pacific Security –Values and Identity, (Routledge Curzon , New York , 2004) , 60.

(4) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, 30.

(5) Samules ,Working Paper 99.

4 - مؤتمر نواب الوزراء الإداريين (Jimu kaigi jikan- جيمو كيجي جيكان)

مــن خــلال تطرقنا إلى الهيئات الإدارية في مجلس الوزراء وتقســيماتها وإبراز صلاحياتهــا هناك العديد من التفاعلات الجانبية التي تجري بين كانتي والإداريين في الوزارات الأخرى وأهمها مؤتمر نواب الوزراء الإداريين الذي يعد من أبرز الممارسات التــي تبين مدى نفوذ البيروقراطية في الســلطة التنفيذيــة، وهو اجتماع يحضره نواب الوزراء الإداريون لجميع الوزارات الاثنتي عشــرة وبقيــة الهيئات الإدارية واثنان من كبار المســؤولين، ويتــرأس الاجتماع نائب الأمين العــام الإداري، وعلى الرغم من أن هذا الاجتماع لا يملك أساسًــا قانونيًّا لوجوده إلا أنه يُعد على نطاق واســع هيئة رئيسة لصنع القرار في الحكومة[1] وتقليدًا معمولًا انطلق مع بدء نظام مجلس الوزراء اليابانــي فــي عهد ميجي، ويعقد هذا المؤتمر في أمانة مجلس الوزراء قبل يوم واحد مــن اجتماعات مجلس الوزراء، ويتم فيه إعداد جدول أعمال اجتماع مجلس الوزراء متضمنًــا صيغ القرارات المقترحة، ومجلس الوزراء قلَّما يلغي القرارات التي اتخذت في ذلك الاجتماع[2]، وعادة ما يسبق اجتماع نواب الوزراء الإداريين مشاورات مشتركة رســمية وغير رسمية بين المسؤولين في الوزارات على مختلف المستويات الإدارية، منها اجتماع على مستوى مديرين عامين الذي يسبقه اجتماع على مستوى أقل يتكون من مديري الشــعب، ويقوم كل اجتماع بالنظر في الأوراق والمقترحات التي أُحيلت عليه من الاجتماع الأقل مســتوى وهو ما يعكس أهمية هذه التقســيمات الإدارية في صنع القرار الياباني من أســفل إلى أعلى[3]. لذا، يعد مؤتمر النواب الوزراء الإداريين منتدى مهمًّا لتبادل المعلومات الإدارية ومعرفة النواب ما يحدث في الوزارات الأخرى كمــا يعد رافدًا مهمًّا للمعلومات لمجلس الوزراء وذلك عن طريق نائب الأمين العام الإداري، إذ عادة ما يكون هناك تنســيق ســابق معه وعندما تكون هناك منازعات بين الهيئــات المختلفة تحدث مفاوضات ومشــاورات بين النائــب الأمين العام الإداري ورؤســاء الإدارات في المســتويات المختلفة في الهيئات المتنازعة، يتم من خلالها

(1) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, 6.

(2) Shinoda, Contemporary Japanese Politics , 163.

(3) Wright, Japan's Fiscal crisis,119.

الوصول إلى اقتراحات سياسية مكتملة يتم تقديمها إلى اجتماع النواب الإداريين ليتم وضع لمساتها الأخيرة[1].

وفــي المدة التي هيمن فيها الحزب الديمقراطــي الحر على الحكومة لم تُتخذ القــرارات فعليًّــا في مجلس الوزراء، إذ غالبًا مــا يتم ذلك في اجتماع نواب الوزراء، لأن تلــك القــرارات يتم التوافق عليها بين البيروقراطيــة والمجلس التنفيذي للحزب الديمقراطي الحر، ونظرًا إلى التداخل بين عضوية مجلس الوزراء والأجهزة السياسية للحزب لم تحدث مشاكل في اجتماع مجلس الوزراء[2]، فلا يُدرج في جدول أعمال مجلس الوزراء سوى المقررات التي توصل إليها اجتماع نواب الوزراء، وعلى الرغم مــن أن قانون مجلس الوزراء ينــص على أن لرئيس الوزراء والوزراء الحق في طرح أي مســألة أو أمر في الجلســات وطلب إقراره[3]، غير أن ذلك قلما حدث، وإذا ما حاول أعضاء مجلس الوزراء ممارسة سلطاتهم في جميع الأحوال ستصل إلى تخريب بيروقراطي لا يمكن التغلب عليه، فالهيكل التنظيمي الإداري المقسم عموديًّا، والحدود الصارمة لاختصاص الوزارات فضلًا عن التنازع بينها يجعل توافق الآراء صعبًا، وفي حالة قيادة رئيس الوزراء الجهود من أجل تنســيق توجهات السياســة العامة وضمان التوصل إلى الاتفاق من الممكن أن يكون الأمر طويلًا[4]. وبســبب ما تقدم من دور اجتماع نواب الوزراء فإن اجتماع مجلس الوزراء لا يســتمر أكثر من خمس عشــرة دقيقة على شــكل مراسيم وذلك لغرض وحيد وهو إقرار التعديلات التي وافق عليها نواب الوزراء الإداريون في اليوم السابق، ولا يناقش أي عمل جديد ليس للبيروقراطية معرفة سابقة أو الأعمال التي لم يتم إعدادها بكل تفاصيلها من لدن البيروقراطيين[5]. مــن ناحية أخرى، إذا ما حاول مجلس الوزراء التشــديد على القرارات التي ترفضها الوزارات المعنية، سيتعاضد نواب الوزراء الإداريون فيما بينهم ضده، إلا في حالة أن

---

(1) Shinoda, Contemporary Japanese Politics, 164.

(2) Koh, Japan's Administrative Elite, 203.

(3) The Cabinet Law, Article 4.

(4) Foot, Law In Japan, 246.

(5) Wolferen, The Enigma of Japanese Power, 32.

تطرح قضايا تثير الخلاف بين الوزارات تؤدي إلى نقاط ضعف وكسر الجمود، غير أن غياب التنافس الشديد بين المسؤولين منذ مدة طويلة سمح للبيروقراطية بتحقـــيق هيـــمنة في صنع السياسة اليابانية[1].

إن هذا الدور الذي يقوم به الاجتماع تعرض لانتقادات عدة ولاسـيما من قبل الحــزب الديمقراطي الياباني المعارض واتهامه بانتزاع دور مجلس الوزراء في النظام السياســي وأنه دليل على ســيادة البيروقراطية في اليابان وتوعد بإلغائه، في حين رد علــى هذه الانتقادات، فــوركاوا تايجيرو، الذي ترأس اجتماع نواب الوزراء الإداريين لأكثر من ثماني ســنوات بـ«أنه يســاء تمامًا فهم الغرض من اجتماع مجلس الوزراء الفرعــي، فالاجتماع ليــس لاتخاذ القرارات النهائية التي تكون عادة معدة ســلفًا في عملية تنســيق السياســات، فالقرارات التي تتخذ من مجلس الوزراء يجب أن تكون خاليــة من العيوب، ويخــدم اجتماع ما دون الوزراء كمكان للفحص النهائي من لدن الخبراء وهؤلاء لا يشــاركون على الإطلاق في قرارات الحكومة وعلى ســبيل المثال سياســة الإصلاح الاقتصادي في مجلس الــوزراء، كويزومي، قُررت من قبل مجلس السياســات الاقتصادية والمالية ولم تتم مداولته في الاجتماع الفرعي». مع ذلك، فإن اجتماع نواب مجلس الوزراء الإداريين هو المرحلة الأخيرة من صنع القرار الحكومي من أسفل إلى أعلى، وفي الوقت نفسه تكون المرحلة الأولى لبدء عملية صنع القرار من أعلى إلى الأسفل[2].

تهديــدات الحزب الديمقراطي الياباني دخلت حيز التنفيذ عام 2009 وذلك بعد تسلمهم السلطة، فقد أصدر رئيس الوزراء، هاتيوما، في أول يوم رئاسته، 16 سبتمبر/ أيلول، قرارًا يلغي فيه اجتماع نواب الوزراء الإداريين على الرغم أن هذا الإجراء لم يحصــل على إجماع داخل الحزب الديمقراطي الياباني، على أســاس أن هذا التقليد عمره أكثر من 100 سنة ولا يقوم على أي تشريع رسمي ممكن إلغاؤه؛ وكانت الخطة تشــمل إلغاء منصب نائب الوزير الإداري نفســه لكن تم التخلي عنه فيما بعد بسبب الاحتجاجــات العنيفة من البيروقراطيين[3]. وهذا التغيير في المركزية يرمز إلى صعود

(1) Wolferen, Karel, The Enigma of Japanese Power, 33.

(2) Shinoda, Koizumi Diplomacy, 68.

(3) Karol Zakowski ,Decision-Making Reform in Japan – The DPJ's Failed Attempt at a

سلطة الطبقة السياسية بسبب تزايد الاستياء العام من البيروقراطية. وعلى الرغم من أن هذا الصعود ينطوي على بعض المزايا كأنه يولد مكاسب سياسية شعبية، ولكنه ينطوي على مخاطر سياسـية جوهرية إذ يجد القادة السياسـيون في اليابان أنفسهم محرومين من المشورة العملية في وقت الأزمات التي يقدمها الخبير من الخدمة المدنية والتقنية المعرفيـة المهنيـة(1)؛ وهذا ما حصل فعلًا بعد كارثة زلزال شـرق اليابان، الذي وقع في 11 مارس/آذار 2011، وكارثة تسونامي وفوكوشيما النووية التي قوضت ادعاءات الحـزب الحاكم بقدرتـه على حكم البلاد من دون بيروقراطية، فقد كانت اسـتجابة الحكومـة غيـر فاعلة ونقص الخبرات واضحًا لدى السياسـيين ممـا أثَّر في وظيفة حاسـمة كانت تقوم بها البيروقراطية وهي التنسيق ما بين الوزارات من خلال اجتماع نـواب الـوزراء الإداريين وقد حدَّ إلغاؤه من قـدرة التواصل بين الوزارات فضلًا عن أن التعليمات التي يصدرها السياسـيون كانت المتابعة الإدارية لها ضعيفة جدًّا(2)؛ لذا لم تكن الإجراءات مناسبة للتعامل مع الخسائر بالأرواح والممتلكات؛ لأن التعليمات التي تصدر من السياسـيين تصطدم بالرتابة وتوقف تدفق المعلومات لمجلس الوزراء عـن طريـق نائب الأمين العام الإداري؛ مما جعل هذا الأخير بلا عمل. وأجبر سـيل الانتقادات لأسلوب قيادة الحزب الديمقراطي الياباني القيادة على التراجع وإعادة إحياء اجتماعات نواب الوزراء الإداريين من خلال تأليف لجنة سُميت لجنة الاتصال الوزارية المشتركة؛ لدعم ضحايا الكارثة شارك فيها وزراء ونواب الوزراء الإداريين، وأُعيدت تسـمية اللجنة مرة أخرى في بداية إدارة نودا، في سـبتمبر/أيلول 2011، وهذه المرة باسـم لجنة اجتماع الاتصالات بين الوزارات وسـعى مكتب رئيس الوزراء بذلك إلى إحياء وظائف اجتماعات نواب الوزراء الإداريين في مجلس الوزراء(3).

مـن خلال ما تقدم، نـرى البيروقراطية مهيمنة في صنع القـرار وتنفيذه، وهذا

Politician ,(Routledge , New York ,2015), 66.

(1) J. Swenson Wright,"The role Japan in international The Role Japan in International Relation of East Asia" , in Korea and East Asia- the Stony Road to Collective Security , ed. Rudger Frank and John Swenson Wright (Brill , Boston,2013), 122.

(2) Ronald Hrebnar and Koji J. Haraguchi, " The Fall of the DPJ and return the LDP to power", in Korea and East Asia, in ed. Rudger Frank and John Swenson Wright,180.

(3) Akihisa Shiozaki , , "Political Leadership – The Failure of the DPJ's Five Measures", in The Democratic Party of Japan in Power, ed. Yoichi Funabashi and Koichi Nakano,

يثير التساؤل حول حقيقة ضعف دور رئيس الوزراء في اليابان. فالنظام البرلماني تطور في المملكة المتحدة لمساعدة رئيس الوزراء على ممارسة مهامه بقوة كبيرة فهو على رأس السلطة التنفيذية ويقود حزبًا سياسيًّا أو ائتلافًا يؤمِّن له الأغلبية داخل البرلمان، ويحكم بقبضته جميع الشؤون الإدارية والسياسية، إلا أننا نجد في النظام الياباني أنه لا يتدخل في كثير من القضايا، ولتفسير ذلك تطرقت الكثير من الدراسات إلى أن ضعف رئيس الوزراء يعود إلى مجوعة قيود، أهمها مسألة القيادة الجماعية للمجلس[1]؛ إذ يجب أن يكون اتخاذ القرار بالإجماع في ظل المسؤولية الجماعية أمام البرلمان ويتعين على جميع الوزراء أن يوقِّعوا شخصيًّا على القرار، وفي حالة عدم تأييد بعض الأعضاء يجب على الرئيس إقالتهم واستبدال غيرهم يدعمون القرار بهم[2]. لهذا، لا يمكن تصور أن يقوم مجلس الوزراء بعرض الوزير الذي يعبِّر عن رأي مخالف إلى البرلمان لإقالته ولاسيما أن تأليف الحكومة يخضع لتوافقات سواء في ظل حكم الحزب الديمقراطي الحر أو في ظل الحكومات الائتلافية التي جاءت بعده، وعلى الرغم من أن ذلك من حقه دستوريًّا غير أنه واقعيًّا لم تكن لديه الحرية في تأليف حكومته التي تأتي من عدة مجموعات متنوعة ذات أهداف سياسية مختلفة، ويجب عليه أن يحافظ على هذا الدعم وأن يُعين منهم الوزراء ولا يمكنه تجاهل هذا التوازن، وفي حالة حدوث ذلك فإنه لم يعد يملك الأغلبية داخل البرلمان ويمكن أن يتسبب في إقالته[3].

القيد الآخر الذي أضعف من قدرة رئيس الوزراء هو جدول الأعمال المزدحم فيمكن ملاحظة أنه لا يتدخل في كثير من القضايا بسبب ارتباطه بنشاطات لا تُحصى فهو يحضر اجتماعات مجلس الوزراء واجتماعات حزبه وكبار الشخصيات وجماعة المصالح والاجتماعات الأجنبية التي لا علاقة لها بالسياسة؛ لذا يكون لديه القليل

(Routledge , New York , 2017), 41.

(1) Thomas Cargill, Takayuk Sakamoto, Japan Since 1980 , (Cambridge University Press, New York , 2008), 49.

(2) Matsui, The Constitution Of Japan A Contextual Analysis, 95.

(3) Shinoda, " Japan's political Leaderships – The Prime Minister's Power ", 4.

من الوقت ليقضيه في تحديد أهداف السياسة التي يراها مهمة[1]، وبسبب ذلك يعتمد على البيروقراطيين القريبين منه في تأمين الاتصالات غير الرسمية مع بقية الأطراف، فلا يمكنه بسهولة تطوير المقترحات من دون الخبرة اللازمة، وكان لبعض المقربين أثر في ذلك؛ لأنهم كانوا خبراء في القضايا التي يدافعون عنها[2].

في المسألة المذكورة آنفًا، يتعلق قيد استقلالية البيروقراطية ففي كل مؤسسة تتعلم تشريع القرار وتنفيذه في اختصاص وزارتهم لذا هدفهم يكون في المقام الأول حماية مصالح وزارتهم وتوسيع سلطاتها، فهي تميل إلى وضع المصلحة الوزارية فوق المصلحة الوطنية وأوجدت الولاية القانونية على أعمالها وتمكنت من اختصاصها بشبكة من القوانين[3]. وقد حُدد تخصص كل وزارة بصورة منفصلة في قوانينها الخاصة، ففي وزارة المالية ووزارة التجارة الدولية والصناعة جاءت صياغة الفقرات عامة وغامضة مما منح البيروقراطيين قدرًا كبيرًا من السلطة التقديرية لتحديد مدى السلطة الوزارية وتفسيرها وتطبيقها على السياسات[4]. وهنا يجب على رئيس الوزراء التعامل مع نوع آخر من المشاكل داخل الحكومة، وهو التنافس بين المؤسسات فكل بيروقراطية لها مصالحها الخاصة ودائمًا ما تقع الخلافات بين الوزارات في حالة ظهور منطقة سياسية جديدة أو مسؤولية سياسية فتتحول إلى تنازع اختصاصات؛ لذا غالبًا ما يكون دور رئيس الوزراء سلبيًّا بحيث تكون استجابته للأعمال التي تعرض عليه تتلخص بإضفاء الشرعية من خلال موافقة رسمية، في حين الاتفاقات والقرارات حصلت في أماكن أخرى عادة في المجال البيروقراطي، وقلما يتدخل في رسم السياسات الشاملة أو يكون بمنزلة الاستئناف في حالة الخلاف بين الوزارات.

من ناحية أخرى، داخل الوزارات توجد هيئات ومعاهد بحثية في الوزارات تقوم بصياغة السياسات في المجالات الجديدة وغير المعروفة، بمعنى أن تحديد أية مشكلة أو واقع جديد يبدأ من هذه المعاهد وتصاغ فيها الحلول والقرارات لها. مقارنة بالبلدان الأخرى تسهم المؤسسات غير الحكومية في ذلك؛ لذا عملت هذه المعاهد

(1) Hayao, The Japanese Prime Minister, 185.

(2) Ibid,189.

(3) Shinoda, Leading Japan , 6.

(4) Wright, Japan's Fiscal crisis,115.

على ترسيخ استقلالية الوزارات في سياساتها تجاه رئيس الوزراء[1]؛ وفي دور رئيس الوزراء يوضح ماساهارو غوتودا، الذي شغل منصب الأمين العام لمجلس الوزراء في وزارة ناكاسوني من عام (1982–1987): «اليوم العديد من القضايا معقدة جدًّا ومتشابكة، وهناك عدد قليل من القضايا التي يتم التعامل معها من لدن وزارة واحدة، وبالتالي الحديث والتفاوض بعضها مع البعض ضروري إذ إن كل وزارة لديها مصالح خاصة لحمايتها، ومع ذلك، غالبًا ما تصل المشاكل إلى طريق مسدود، فالقطاعية تجعل من الصعب للغاية بالنسبة إلى الحكومة التعامل مع القضايا وخاصة عندما تتطلب الضرورة الملحَّة ذلك»[2].

القيد الآخر المفروض على رئيس الوزراء هو أنه يجب عليه التعامل مع ما يسمى «Subgovernment – الحكومة الفرعية «وهي غالبًا ما تكون تحالفات بين سياسيي الحزب الديمقراطي الحر الذين هم من المتخصصين في سياسة معينة، والبيروقراطية في الوزارات ذات الصلة بالتخصص نفسه، وجماعات المصالح، أي تحالف التخصص الواحد. ويختلف البيروقراطيون والسياسيون ومجموعة المصالح الذين يؤلفون الحكومة الفرعية على تفاصيل العديد من القضايا لكنهم يتفقون في أن مجال سياستهم لا يحظى على نسبة مناسبة من الموارد؛ لذا فإن معظم المشاكل يتم التفاوض بشأنها على نحو أفضل داخل الحكومة الفرعية، إذ إن السياسيين يفضِّلون المشاريع صغيرة الحجم لدواع انتخابية، والبيروقراطيون يفضلون المشاريع الكبيرة؛ لأنها تسهم في السيطرة على القطاع العام بشكل أكبر[3]، وبذلك تشكِّل الحكومة الفرعية مجموعة من الانقسامات القائمة على الاهتمامات ما ينعكس الانقسام داخل التنظيمات الرسمية بين الوزارات، ويجب أن يُؤخذ في نظر الاعتبار التفاعلات داخل الحكومات الفرعية في تحليل أنماط الصراع حول السياسات. وزيادة على ذلك، فإن العلاقات بين الحكومات الفرعية هي المفتاح لفهم القضايا التي هي أوسع نطاقًا من

(1) Hideaki Tanaka," In-house think of ministers- their function and limitations in policy formulation", in Policy Analysis in Japan, ed. Yukio Adachi et. al., (Bristol Policy Press , Great Britain , 2015), 103.

(2) Shinoda, Leading Japan, 10.

(3) John Campbell, "Policy Conflict and Resolution within the Governmental System", in, Conflict in Japan, ed. Krauss. Ellis ((University of Hawaii Press, 1984) , 301.

تخصص وزارة واحدة، وتعتمد طبيعة العلاقات داخلها بشكل رئيس على مدى تأثير مجال السياسة المعني مباشرة على المصالح المباشرة وخاصة المصالح الانتخابية»[1].

إن تعدد الحكومات الفرعية يجعل صنع القرار في اليابان مقسـمًا، وتمتاز هذه التحالفات بأنها ثابتة ومسـتقرة وبذلك يتم تقييد رئيس الوزراء بطريقتين رئيسـيتين: الأولـى: أنهـم يهيمنون غالبًا على مجالات السياسـة التي تندرج في ضمن تخصص واحـد ومن هنا يجد رئيس الـوزراء صعوبة في التدخل، الثانية: عندما يكون الصراع حول القضايا أوسـع من تخصص وزارة واحـدة ويكون رئيس الوزراء أمام خلافات يصعب حلها[2]، وقد كشفت هذه القيود التناقض بين الرسمي والفعلي، وبين الأنموذج المثالي والأداء المعياري للمؤسسات السياسية.

---

(1) Ibid.

(2) Hayao , The Japanese Prime. , 150.

الفصل الرابع

دور البيروقراطية في الدايت

الدايت في اليابان هو المؤسســة التشــريعية، ويتألف من مجلسين، هما: مجلس النواب ومجلس المستشارين، وتتم الانتخابات في كليهما عن طريق الاقتراع المباشر. وفي النظام البرلماني يشارك مجلس الوزراء في العملية التشريعية، ولكن كما اتضح لنا سابقًا مع واقع حال رئيس الوزراء الياباني المعقد وفي ظل الدور المهم للبيروقراطية، تطرح تســاؤلات حول مديات تأثير البيروقراطية بالتشــريع وطبيعة علاقته بالســلطة التشريعية. من الناحية التنظيمية، يوجد البيروقراطيون داخل البرلمان بوصفهم إداريين ولكــن دون تأثير يُذكر فهم يقومون بالأدوار المكتبية من خلال مكتبي أبحاث تابعيْن لكل من مجلســي النواب والمستشــارين، ويتألف هذان المجلســان من مجموعة من الموظفين يُعيَّنون لغرض مســاعدة المشــرعين في صياغة مشروعات القوانين وتنفيذ الواجبــات التشــريعية[1]، وينحصر دور هذه المكاتب في توفيــر المعلومات لأعضاء الدايت والأحزاب السياسية ومن النادر أن تقوم بتحليل مفصل للسياسة أو أن تشارك في الشؤون التشريعية على الرغم من أن التشريع من صلب عملها، ويعزى ذلك إلى طبيعة المؤسســة التي يحتويها الدايت كمكان قليل تُصاغ فيه التشــريعات ويميل أكثر كهيئة للتعبير عن النوايا والمناقشــة وطرح موضوعات المعارضة؛ لذا كانت مشــاركة هــذه المكاتب ضعيفة[2]، بالمقارنة مع البيروقراطيــة في الوزارات ودورها الكبير في العملية التشــريعية وما تمتلكه من خبرة وتواصل مع القضايا والمشــاكل على عكس بيروقراطية الدايت.

من ناحية أخرى، يمتلك كل نائب في الدايت ثلاثة موظفين يعملون كسكرتارية مدعومين من الحكومة يقومون بترتيب الجدول الزمني للنائب واستقبال الزوار ويتلقون الالتماس ويسمى رسميًّا أحد هؤلاء الموظفين «مساعد السياسات» الذي تتمثل مهمته الرســمية بمساعدة السياسيين على صياغة تدابير السياسات والنشاطات التشريعية، أما في الممارسة العملية، فإن مساعدي السياسات عادة ما يُعنَون بأمور أخرى، مثل: جمع الأمــوال والحفاظ على صلات مفيدة مع السياســيين الآخرين، وهو ما أثَّر في جعل السياسيين يعتمدون كليًّا عليهم[3].

(1) The Diet Law 1946: Article 130-132.

(2) Jun Makita , "A policy analysis of Japanese Diet from the perspective of Legislative Sporting Agencies" , in Yukio Adachi et. al., 136.

(3) Mulgan, Japan's Failed Revolution, 147.

1 - دور البيروقراطية في التشريع

التأثير الفعلي للبيروقراطية على عمل الدايت يأتي من الوزارات ومجلس الوزراء إذ يكــون دورهــا واضحًا في أغلب جوانب العملية التشــريعية مــن خلال الصياغة والمداولة والتنفيذ. ما يخص عملية صياغة تشــريعات القوانين فكثيرًا ما تقوم الفروع البيروقراطية باقتراح مشــروعات القوانين من خلال عملية صنع القرار من أســفل إلى أعلى المعروفة (رنجي)، كما تطرقنا إليها سابقًا[1]، بعد هذه العملية تأتي الخطوة التالية ويتم فيها وضع السياسة من خلال تعاون بين البيروقراطية والأحزاب، وهي أيضًا تعد حالة نادرة مقارنة بالنظم السياسية الأخرى؛ إذ يقوم موظفو الخدمة المدنية بالاجتماع مع لجنة شــؤون السياسات خلال هيمنة الحزب الديمقراطي الحر أو بلجنة سياسات الائتلاف في الحكومات الائتلافية بشــكل مســتقل، هذه العلاقة غير العادية في صنع القــرار بين البيروقراطية والأحزاب هي بلا شــك نتيجة لحكــم الحزب الديمقراطي الحــر الطويل الذي رسَّــخها، وإذا تم الاتفاق علــى المقترح يتم الانتقال به للموافقة عليه في مجلس الوزراء ومن ثم إلى الدايت[2]. وعند النظر في الإحصائيات، نجد أن البيروقراطية كتبت 80 في المئة من جميع التشريعات التي تم تمريرها بين عامي 1945 و1990، وفي دراسة ثانية، كتبت البيروقراطية بين عامي 1945و 1988 بين 75–95 في المئة سنويًّا من كل تشريع صدر في الدايت والمتوسط في تلك السنوات كان 86 في المئة من جميع التشريعات الناجحة[3]. فعادةً كل سنة يتم تقديم من 100–200 مشروع قانون من لدن البيروقراطية للبرلمان وهي تشــكِّل أكثر من 70 في المئة من مجموع المشروعات، في حين يقدم نواب الدايت كأفراد بقية المشروعات وغالبًا يتم إمرار 85 بالمئة من مشاريع القوانين المصوغة من البيروقراطية[4]، ويتجه كثير من الآراء إلى أن

(1) Dean, Japanese Legal System, 225.

(2) Ellis Krauss, "Politics and Policymaking Process", in Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss (ed.), Democracy in Japan, (University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1989), 52.

(3) Roger Bowen, Japan's Dysfunctional Democracy – the Liberal Democratic Party and Structural Corruption, (M. E. SHARP , New York , 2003), 84.

(4) Yasumasa Kuroda, The Core of Japanese Democracy Latent Interparty Politics,(Palgrave Macmillan , U.S.A , 2005), 66.

ضعف خبرة أعضاء البرلمان في السياسة العامة ولاسيما أعضاء الحزب الحاكم يجعل البيروقراطية مركز تفكير للأحزاب السياسية؛ لذا يتم صياغة المشروعات بالتنسيق معها من خلال التواصل غير الرسمي وحتى من خلال الظهور في اجتماعات مجلس شؤون السياسات التابع للحزب الديمقراطي الحر عند ذلك تتمتع تلك المشاريع بفرصة أكبر بكثير لِسَنِّها من تلك التي يقدمها النيابيون بطريقة فردية[1]. كما إن أغلب المشروعات التي تُقدم بطريقة فردية هي نتاج المعارضة خارج السلطة؛ فمن المرجح أن تُلغى عند عرضها في المجلس، وكثيرًا ما تكون هذه المشروعات معيبة في الصياغة وغيرها من الجوانب التقنية وهو ما يفسر كون الغالبية العظمى من السياسات والبرامج بيروقراطية المنشأ[2]. نظرًا إلى هذه الهيمنة التشريعية، تلجأ المعارضة إلى بعض التكتيكات داخل الدايت من أجل الحصول على تنازلات، ومنها الدعوة إلى تفسير القوانين المهمة وليس فقط قراءتها، ويتم من خلالها تلبية مطالبها والاتفاق على تمريرها من لدن الأطراف في وقت مبكر من الجلسة، ومن ثم تحدد مشروعات القوانين التي لا ترغب المعارضة بتمريرها وهو ما يسمى بالتعليق، وتستعمل المعارضة التفسير والتعليق كوسيلتين لتأخير مشاريع القوانين من أجل الحصول على تنازلات[3].

إن هذا الجهد والتعب من البيروقراطيين فيما يخص مشاريع القوانين الهدف منه استيعاب الجماعات داخل الحزب الديمقراطي الحر أو في الائتلافات الحزبية الحاكمة ونتيجة لذلك تتخلل مصالح الأحزاب داخل الوزارات، لأن المبادرات السياسية البيروقراطية المقبولة من الحزب تكون ناجحة وتتحول إلى سياسة حكومية، فهم يعملون بنظام الموافقة السابقة عن طريق قبول مطالب السياسيين إذ يمرر أعضاء الدايت مشروعات القوانين والميزانيات دون تعديل، وقلما يحدث التغيير، وهذا التعايش بينهم تتخلله علاقات شخصية[4]. ومن ناحية أخرى، يقع على

---

(1) Krauss, Politics and Policymaking Process , 52.

(2) Akira Nakamura, "Party Members, Elite bureaucrats and government reform in Japan's changing political landscape", in politicians and bureaucrats administration reform, ed. B. Guy Peters and Jon Pierre (Routledge, New York , 2001) , 164.

(3) Yasumasa Kuroda, The Core of Japanese Democracy Latent Interparty Politics,1ed,(Palgrave Macmillan , U.S.A , 2005), 66.

(4) Aurelia Mulgan, Japan's Failed Revolution- Koizumi and the Political of Economic

عاتق البيروقراطية تحديد المجالات الجديدة أو السياسات المستحدثة التي تحتاج إلى تشريع، على عكس الديمقراطيات الغربية التي تقوم فيها بهذا الدور الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، فغالبًا ما تتوجه المنظمات التجارية والصناعية والزراعية، التي لديها صلات راسخة مع عمليات صنع السياسات إلى البيروقراطية في الوزارات المعنية التي هي مجموعات تخصصية تراكمت لديهم المعرفة، من أجل تعظيم فرصها في التأثير في تأليف السياسات أو الاطلاع على المجالات المستحدثة، وحتى عندما تتقرب هذه المجموعات من السياسيين أو الأحزاب السياسية فإن هدفها النهائي يبقى التأثير في عملية صنع القرار داخل البيروقراطية[1].

مما سبق استعراضه بإيجاز، يتضح لنا أن الدايت الياباني -وكما ورد في الأدبيات السياسية- يعد ضعيفًا، ولكن اختلفت أسباب الضعف، ففي الستينات من القرن العشرين عُدَّ الدايت «ختمًا مطاطيًا» تمر عبره مشروعات القوانين التي كتبتها الأغلبية المهيمنة للحزب الديمقراطي الحر والبيروقراطية. وفي السبعينات عندما كان للمعارضة عدد مقاعد قريبة من الحزب الديمقراطي الحر، كانت هناك تعديلات أكثر جوهرية على مشروعات القوانين نتيجة للتسويات بينهم، أما في الثمانينات، فكان الدايت أكثر ضعفًا إذ بدأ الحزب الديمقراطي الحر التدخل في تفاصيل السياسات، بما معناه ضمنًا أن وجود الحزب القوي والأغلبية المستقرة لم تعزز دور البرلمان بل تحولت المداولات إلى داخل الحزب[2]. أما في التسعينات وما بعدها، فكانت حالة عدم الاستقرار الوزاري كفيلة بهيمنة البيروقراطية على اقتراح السياسات.

ولا يقف تأثير البيروقراطية في صياغة التشريعات بل يمتد إلى اقتراح مشروعات القوانين وتزويد السياسيين بالمعلومات فيما يتعلق بتفصيل السياسات؛ إذ إن أعضاء الدايت لا يمتلكون موظفين كافين لتزويدهم بالمعلومات؛ لذا يعتمدون كليًا على البيروقراطية في ذلك. وفي دراسة استقصائية لأعضاء الدايت في أواخر عام 2000،

Reform, (Australian National University Press, Canberra, 2013), 148.

(1) Yoshio Sugimoto, An Introduction to Japanese Society, Cambridge (University Press , U.S.A., 2010), 236.

(2) Gerhard Loewenberg et. al., Legislatures Comparative Perspective on Representative Assemblies , (The University of Michigan Press , 2002), 324.

اعترف 73 في المئة منهم بأنهم يعتمدون على البيروقراطيين عند وضع السياسات[1]. كما تقوم المجالس الاستشـــارية والدراســـات الداخلية التي تقوم بها الوزارات بتزويد أعضاء البرلمان بما يحتاجونه من المعلومات، وتُعد المداولات البرلمانية التي يحضرها البيروقراطيون وطبيعة النقاشات التي تتسم بالطابع الفني أهم رافد للبرلمان؛ ولذلك، فإن الوزارات تحتفظ بمكاتب داخل الدايت نفسه يعمل بها 10-15 من البيروقراطيين ويكون عملها أن تخدم السياســـيين بطلبات المعلومـــات[2]. وتكمن قوة البيروقراطية مقارنة بالدايت في ما تمتلكه من موارد المعلومات المتفوقة وســـيطرتها على العملية التشريعية بكل مراحلها سواء كان المشروع مقترحًا من الوزارة أو من النائب البرلماني لتشمل درجة من «إدارة مشروعات القوانين» داخل الدايت نفسه[3]. وغالبًا ما تتجاوز البيروقراطية المؤسسات لإقامة حوار مباشر مع الشخصيات الرئيسة للأحزاب، وهو ما أكد عليه رئيس الوزراء السابق، كيتشي ميازاوا، من عام (1991-1993)، الذي قال: «إن مهارات العلاقات الإنسانية تشكِّل المصدر الأساسي للسلطة في السياسة التشريعية»[4]؛ إذ تشكل العلاقات الشخصية عصب التفاعلات بين البيروقراطيين والسياسيين.

وتأتـــي المرحلـــة التاليـــة من التأثير في التشـــريعات، وهي مرحلـــة المداولات البرلمانيـــة، وهنـــا يكون دور البيروقراطية في اتجاهيـــن، الأول: من خلال التأثير في اللجان الدائمة لمجلسي الدايت، وتتكون من 20 لجنة دائمة في مجلس النواب و17 لجنة في مجلس المستشارين تتشابه في تخصصاتها مع الوزارات باستثناء لجنة مراجعة الموازنة ولجنة الانضباط، وطبيعة التعاون بين الوزارات وهذه اللجان يكون بشـــكل يعزز التفاهم والتنســـيق والاتصال المتبادل بينها[5]، فالحزب أو الائتلاف الحاكم يعيِّن قادة اللجان ويكون نظام عملها تعديل أو إقرار التشريعات التي تصل إليها قبل تقديمها للهيئة العامة. ويمكن للنواب من خلال عملهم في اللجنة تقديم مشـــروعات القوانين

(1) Mulgan, Japan's Failed Revolution, 147.

(2) Ibid. 149.

(3) William Dietrich, In the Shadow of the Rising Sun – The Political Roots of the American Economic Decline, (the Pennsylvania State University Press, U.S.A, 1991), 112.

(4) Kuroda, The Core of Japanese Democracy, 67.

(5) Dean, Japanese Legal System, 223.

مــن خــلال اللجنة التي يعملون بها بعد التوافق مع الوزارة المعنية[1]، وخلال عملها، تقضي اللجان بعض الوقت في دراســة مشــروعات القوانين بصفة رسمية في الدايت وتجتمع مرتين أو ثلاث مرات في الأســبوع؛ والســبب في ذلك أنه كثيرًا ما يتم بناء توافق الآراء خارج اللجنة الدائمة ويستغرق الأمر وقتًا للوصول إلى وضع غير مؤكد للمشــروعات المثيرة الجدل[2]، وهذا يعد ضعفًا تؤكده الأدبيات بأن اللجان في نظام الحزب الواحد بحسب الأنموذج البرلماني الغربي تكون ذات سمات هيكلية أو إجرائية ضعيفة، واللجان اليابانية دائمًا ما تبدو صلاحياتها مشابهة لاختصاص البيروقراطية في الوزارات وبذلك يبدو أن عملها لا جدوى منه؛ لذا تعد اللجان البرلمانية في اليابان واحدة من أضعف اللجان من نوعها[3].

والشكل الآخر لمشاركة البيروقراطيين في المداولات البرلمانية ما يسمى: نظام «أعضاء اللجنة الحكومية»، وقد أُنشــئ هذا النظام بموجب دستور ميجي (المادة 54) واستمر العمل بعد الحرب بموجب قانون الدايت (المادة 69)، من خلاله يتم السماح للبيروقراطيين رفيعي المســتوى بأن يحضروا المناقشات البرلمانية بوصفهم مساعدين للوزير الذي يقوم بتحديد أهمية المشكلة المطروحة ثم يستعين بعضو اللجنة الحكومية (البيروقراطي) للرد عليها[4]. واســتنادًا إلى هذا التقليد الراســخ، طلبت الحكومة من رئيسي المجلسين تعيين قائمة من كبار المسؤولين الحكوميين بصفتهم «أعضاء حكومة معينين». للســماح لهــم بالحضور عند الحاجة وكان من بين هــؤلاء: نواب الوزراء الإداريــون وأعلى موظفي الخدمة المدنية وغيرهم من رؤســاء المكاتب التنفيذية في الوزارات المختلفة، ففي عام 1964 تم اختيار 148 من البيروقراطيين النخبة، وبحلول عام 1988 ارتفع العدد إلى 351[5]. والبيروقراطيون يقضون أوقاتًا طويلة بالعمل للتحضير

---

(1) Florian Coulmas et. al., The Demographic Challenge A Handbook about Japan, (BRILL, Boston, 2008), 675.

(2) Kuroda, The Core of Japanese Democracy, 67.

(3) Taiabur Rahman, Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia , (Routledge , New York , 2008), 90.

(4) Sakamoto," Public Administration in Japan" ,275.

(5) Nakamura, Party Members, Elite bureaucrats , 165.

لهذه المداولات، فكل مؤسسة لديها مكتب لدراسة تفاصيل الدايت الخاصة بها يتكون من عدد من الموظفين مهمتهم الأساسية تسلُّم ملخصات الأسئلة بل حتى توقعات عن نوعية الأسئلة والمداولات التي من الممكن أن تطرح من لدن أعضاء البرلمان. ومن خلال هؤلاء، فإن رؤساء الأقسام ومساعديهم سيقدمون إجابات نموذجية يقومون بنقلها للوزير وكلما أراد الرد على قضية معينة كان البيروقراطي بجانبه يقدم المساعدة باسم «ممثل الحكومة» بوصفه مفسِّرًا[1]. وكمثال على ذلك، شكَّل الدايت، في مارس/ آذار عام 1997، لجنة لمناقشة الإصلاح المالي وتمت المداولات لمدة تسعة أيام حضرها 29 من البيروقراطيين بصفتهم أعضاء حكوميين معينين وأجابوا عن 410 من الاستفسارات المختلفة، وهو رقم يفوق ردود وزراء الحكومة التي كانت 337 سؤالًا من المعارضة[2]. وعند المقارنة، يتبين أن البيروقراطيين في كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية يبقون خلف الستار ولا يظهرون في المجلس النيابي، ومن هنا نجد أن دور البيروقراطيين من نواب الوزراء الإداريين ورؤساء المكاتب، وكلهم مسؤولون غير منتخبين يؤدون دورًا مهمًّا في مداولات الدايت، والنواب ويعتمدون عليهم اعتمادًا كبيرًا؛ لخبرتهم المهنية التقنية والدراية الفنية.

بعد هذه المراحل المتعددة: الصياغة واقتراح ومداولات التشريع، تأتي مرحلة التنفيذ وفيها لا تكون البيروقراطية محايدة، ولكن تقوم تحت بند «بلورة القانون» بإصدار الكثير من التدابير التوضيحية، ولكنها في الواقع تقوم بوضع قواعد وقوانين. من الناحية الفنية هناك نوعان من التدابير في اليابان، وهما تدابير مجلس الوزراء وتدابير وزارية[3]، وتنقسم هذه التدابير إلى إعلان وإخطار وتوجيه وهكذا، فضلًا عن وجود شكل من المراسيم يُعرف باسم «التشريع التفويضي» الذي يعكس حقيقة أنه مع ازدياد الوظائف الإدارية كان هناك اتجاه في الدايت يمنح مجلس الوزراء الحق في إصدار تشريعات تخص النقاط الرئيسة للقانون، ولا يسمح بالتفويض الكامل في

(1) Masumi Junnosuke , Contemporary Politics in Japan , translated (Lonny E. Carlile) ,(University California Press ,1995), 253.

(2) Dietrich, In the Shadow of the Rising Sun , p112.

(3) T. J Pempel , " The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan", American Journal of Political Science , vol. 18 , no. 4, (November 1974), 654.

سلطة التشريع ولكن يجوز ذلك في ظروف محددة[1]. من المفترض هنا أن تكون القرارات الصادرة عن البيروقراطية تعزيزية وتتناول مسائل فنية غير سياسية وتخضع للولاية القانونية لمجلس الوزراء أو للوزارة المختصة لكن قوة التفسير التقني غالبًا ما تكون بمنزلة السلطة الكاملة لتنقيح النوايا الأصلية الكامنة في القانون، هذا على النقيض من الآثار المترتبة على القانون[2]. إن هذه الإعلانات والمراسيم لم تكن مصممة أصلًا لتكون ملزمة للمواطنين فالإعلانات تنشر رسميًّا تفاصيل القرارات للوزارات والهيئات، في حين أن الإخطارات هي أوامر أو تعليمات من الهيئات رفيعة المستوى إلى المستويات الدنيا وتفسر القوانين المتعلقة بالسلطة. وهكذا، كان الهدف منها وضع معايير داخل الحكومة ولكن واقع الحال يحكي أن بيروقراطيي السلطة التنفيذية سيطروا من خلالها على السياسة الأساسية وأصبحت ذات تأثير كبير على الناس[3].

2 - البيروقراطية وقانون الموازنة

دور البيروقراطية في التشريع يتجلى بشكل واضح في عملية إقرار قانون الموازنة فتوزيع موارد الموازنة هو أهم أداة ضمن فئة الإجراءات البيروقراطية، فمن خلال الموازنة تتم ثلاث وظائف مهمة، وهي: مراقبة البيروقراطية من قبل البرلمان، وإدارة تنظيم الوزارة، ودعم الخطط مع شخصيات سياسية قوية وتعزيز العلاقات. وفي اليابان، من الناحية القانونية مهام صياغة الموازنة تعود لمجلس الوزراء، ولكن واقعيًّا تقوم به الوزارات بمساعدة وزارة المالية.

تبدأ عملية اعداد الموازنة داخل كل وزارة مع بداية السنة المالية في أوائل أبريل/ نيسان، عندها تقوم الوزارات والهيئات بصياغة طلبات ميزانيتها الخاصة للسنة المالية الجديدة وتقديمها إلى وزارة المالية[4]. إذ يقوم رئيس قسم الشؤون العامة في

(1) Dean, Japanese Legal System, 226.

(2) Pempel, "The Bureaucratization of Policymaking", 654.

(3) Dean, Japanese Legal System, 226.

(4) Nester, The Foundation of Japanese Power, 249.

كل مكتب بمراجعة الطلبات التفصيلية من فروع مكتبه، وبعد ذلك يقوم رئيس قسم المحاسبة في الوزارة الذي يؤدي دورًا محوريًّا في عملية جمع ميزانيات المكاتب في ميزانية واحدة وتقديمها إلى وزارة المالية بحلول 31 أغسطس/آب، وخلالها يقوم بالدفاع عن الفقرات الواردة فيها أمام موظفي وزارة المالية[1]، ولكن قبل كل شيء تقوم البيروقراطية داخل الوزارة بترتيب أولويات الموازنة مع الأغلبية الحزبية وجماعات المصالح ذات الصلة بالاختصاص ليتم بعدها الموافقة على الميزانية، وفي ظل حكم الحزب الديمقراطي الحر قامت مجموعات المصالح بتوسيع أدوارها تدريجيًّا وتنامت معها قوة مجلس شؤون السياسات التابع للحزب إذ اتخذ السياسيون تكتيك الحصول على أموال من جماعات المصالح خلال المشاريع التي يتم دعمها. بعد أن تنهي الوزارات طلبات اعتماد الميزانية للعام المقبل تنتظر ما تتمخض عنه تقديرات وزارة المالية وما الذي تقدمه الحكومة وعندها فقط تقوم بإجراء التعديلات بأولويات ومبالغ الميزانية[2].

يكون لوزارة المالية من خلال تجميع وتنسيق طلبات الميزانية للوزارات الدور الأكبر في ذلك ويؤكد العديد من الدارسين اليابانيين أنها الجهاز الأكثر تأثيرًا في صنع القرار الياباني، وأن مسؤولي وزارة المالية لا يؤثِّرون فقط في تجميع الميزانية ولكن في كامل عملية صنع السياسة. وعلى الرغم من تزايد أهمية دور السياسيين في السنوات الأخيرة إلا أنها تمتلك الوسائل للسيطرة على الأجزاء الأساسية من الموازنة وهذه الهيمنة مستوحاة من مشروعات الاحتلال الأميركي وترسَّخ عُرفًا بعد ذلك على حساب مجلس الوزراء، ومن الناحية النظرية ليس لها مطلق الحرية في ذلك إذ لا تستطيع القيام بالإنفاق المتعدد إلا بإذن صريح من الدايت، كما يمكن إجراء مراجعة كاملة للميزانية لأسباب عملية ومع ذلك فعملية استعراض الموازنة كل عام شبه مستحيلة[3]، وأهمية وزارة المالية بالنسبة إلى الموازنة تأتي من كونها

(1) Muramatsu, State and administration in Japan and German, 30.

(2) Muramatsu, State and administration in Japan and German, 30.

(3) Mathew Mccubbins and Gregory Noble " perception and realities of Japanese Budgeting " , in.) , Structure and Policy in Japan and United State , ed. Peter F. Cowhey and Mathew D. Mccubbins (Cambridge University Press , United Kingdom , 1995), 83.

مستودعًا للحصول على المعلومات عن جميع الوزارات، فهي ترسل سنويًّا مجموعة مــن البيروقراطيين للوزارات والهيئــات الأخرى، من أجل الحصول على المعلومات المالية الإضافية، فضلًا عن أن موظفي الوزارة يحتلون المناصب المهمة في وكالات التفتيش والرقابة المالية[1].

ويعد مكتب الموازنة في الوزارة هو المســؤول عن تقييم طلبات الميزانية لكل وزارة، وهو خالٍ من كبار المســؤولين الحكوميين بســبب أن عملية تقييم الموازنات فنية بحتة، كما أنهم يقومون بمهمة إعداد الموازنة إعدادًا كاملًا، وقد أُطلق على هذا المكتب اســم «الوصي المنطقي»؛ وذلك للطريقة التي يحمي بها الخزانة الوطنية ضد مطالب السياســيين ومجموعــات المصالح[2]، وغالبًا ما يكــون نائب الوزير الإداري لوزارة المالية مرشحًا من هذا المكتب؛ نظرًا إلى الخبرة الكبيرة وكم المعلومات التي يتعامل معها موظفوها مما يؤهلهم للترشح بجدارة لهذا المنصب. يتكون المكتب من ثلاثــة نواب للمديرين العامين، يقوم كل منهم بالإشــراف على ثلاثة مدققين، ونائب المدير العام يشــرف على إعداد الميزانية لوزارات محددة موكلة إليهم، وفي الحقيقة هذه العملية المشاركة فيها على نطاق واسع يتم فيها تفاعل الموظفين مع مرؤوسيهم، ولكــن حقيقــة ما يجري في الواقع هي «مفاوضــات الميزانية»؛ إذ يتم التباحث حول الأمور السياســية الحساســة، ومدققو الميزانية أو «المدقق الأول» رتبتهم تعادل رئيس قســم وهم يقومون بمراجعة طلبات الميزانية الأولية المقدمة من الوزارات في فصل الربيــع، وتحت كل مدقق أول ثلاثة نواب مدقق ميزانية، يقوم كل نائب مدقق بإجراء مفاوضات فعلية مع كل وزارة على حدة، وتكون مهمته المراجعة والتخفيض وفي نهاية المطاف يمثل رأي «المدقق أول» وجهة نظر البيروقراطية[3]، وتكون القاعدة أو المعيار لقياس الميزانية هو ميزانية العام الســابق ويضاف إليها مبلغ معين أو يطرح منها فكل ما تجب مراعاته هو الظروف. والفلســفة الأساسية لإجراءات الميزانية هي «التبسيط» والحكمة منها أن ميزانيات البلدان دائمًا في حالة تزايد في حين اليابان تتجه إلى التزايد

(1) Brown, The Ministry Of Finance,150.

(2) Mccubbins, " perception and realities of Japanese Budgeting ", 83.

(3) Brown, The Ministry Of Finance, 153.

ولكـــن بتوازن[1]؛ لذا فمبدأ وزارة المالية هو تخفيض الميزانية الذي يؤدي إلى النزعة الســـلبية فيما يتعلق بالسياســـة، إذ إن هناك متطلبات سياسية كثيرة تتعلق بالموازنة في حين ترى وزارة المالية أن السياسة ليست مسؤوليتها ومع ذلك فهذا الادعاء لا يلغي أن تكون عملية الموازنة والدفاع عنها عملًا سياسيًّا بامتياز في اليابان[2].

بعد انتهاء إجراءات التدقيق من لدن الجميع، تبدأ عملية التنسيق من وزير المالية، وهي عملية سياســـية ما يعني ذلك أن وزارة المالية اضطلعت بدور يفترض أن يقوم به السياســـيون، فهي العنصر الأســـاس وهذا يجعل تأثير السياسيين في أدنى مستوياته ومن ثم فإن وزارة المالية تنضم إلى القوى المؤثرة مع الحزب الحاكم والبيروقراطيين وأصحـــاب المصالح والتي تحظى بدعم مختلـــف الوزارات[3]. هذا الضعف من لدن السياســـيين على الموازنة يســـمح بتحقيق قدر كبير من العقلانية البيروقراطية، وغالبًا ما يشكل الإداريون في الوزارات تحالفًا للدفاع المتبادل الهدف منه استبعاد السياسة، وعامل إخفاق هذا التحالف أو نجاحه يعتمد على الظروف السياسية المحيطة به، منها: قوة وضعف الائتلاف الحزبي، سواء داخل الحزب الديمقراطي الحر أو بين الأحزاب في الحكومات الائتلافية[4]، وفي أوائل ديسمبر/ كانون الأول، يجتمع المؤتمر الوزاري الذي تقوده وزارة المالية لإقرار مشـــروع الميزانية، ومن ثم تبدأ المداولات المتعلقة بالميزانيـــة الكليـــة المعدة في مكتب الميزانية على مدى أســـبوعين تقريبًا، وفي بعض الأحيان يجري تعديله وفي الوقت نفســـه تقوم لجنة شؤون السياسات التابعة للحزب الديمقراطي الحر بوضع البرنامج الســـنوي لتجميـــع الموازنة، ثم تُحول الموازنة إلى مجلس الوزراء[5].

خلال هذه العملية لا يمكن تجاهل أن هناك طابعًا سياســـيًّا مكثفًا لهذه العملية لكنـــه يحـــدث خفية، وهذا يعني أن مكتب الموازنة لا يفترض الحكم الذاتي بشـــكل

---

(1) John Campbell, Contemporary Japanese Budget Politics, (University of California Press, 1976), 95.

(2) Muramatsu, State and administration in Japan and German, 30.

(3) Ibid., 30.

(4) Ibid., 32.

(5) Nester, The Foundation of Japanese Power, 250.

مطلق، إذ يتلقى مطالب من الوزارات التي تتلقى ضغطًا من السياسيين، ولاسيما في المشروعات المتعلقة بمناطقهم الانتخابية من أجل تعزيز حظوظهم الانتخابية من خلال إدراج فقرات جديدة في ميزانياتها، وتضع وزارة المالية مجموعة من القواعد لتخصيص الأموال ولا تعطي الوزارات وزنًا متساويًا للسياسيين بل يمكن تجاهل البعض من الذين ليس لديهم نفوذ كبير، أما فيما يتعلق بالحزب الديمقراطي الحر فإن وزارة المالية تستعين ببعض الأموال غير المخصصة لإحياء بعض المشروعات لمصلحة الحزب[1].

تُقدَّم الموازنة المقترحة لمجلس الوزراء ويُدرج فيها جميع المشروعات التي تتجاوز فحص مكتب الموازنة في وزارة المالية، وفي نهاية ديسمبر/ كانون الأول يصدر مجلس الوزراء المبادئ العامة لصياغة الميزانية، بعدها بأسبوع يتم إجراء مفاوضات نهائية بين بيروقراطية وزارة المالية وبقية الوزارات والهيئات للسماح بعودة بعض فقرات الموازنة ومحاولة تسويغ مغالاة وزارة المالية[2]، والوزارات تعلم أن الموازنة عندما تكون في مجلس الوزراء فإن لديها فرصة أخيرة للتغيير فتبدأ بالاعتماد على التحشيد السياسي من أجل الضغط للحصول على إضافات؛ لذا يحافظ مكتب الموازنة على «صندوق سري» تحسبًا لأي ضغط لا مفرَّ منه يمكن تخصيصه لتلبية مطالب سياسية حتمية، ومسألة الضغط يقوم بها أيضًا عضو الدايت من خلال الاتصالات الشخصية ولاسيما مع مكاتب البيروقراطية ذات الصلة، إذ يقوم بجهد كبير للتواصل عبر الوزارات فلا أهمية لموافقة وزارة المالية من دون موافقة وزارة البناء أو النقل على المشروع المقترح مثلًا، والوزارات تتلقى كثيرًا من الاتصالات والمقترحات من السياسيين ولكن لا يتم قبولها جميعها، فهناك عوامل منها: هوية السياسي ومدى الجهود وموضوعها تحدد نوع الاستجابة[3]، وتستمر عملية المفاوضات بين الوزارات عادة إلى أن تصل إلى أعلى مستوى من المفاوضات بين وزير المالية والوزراء

(1) Brown, The Ministry Of Finance, 149-150.

(2) Hiromitsu Ishi, Making Fiscal Policy in Japan – Economic Effected and Institutional Setting, (Oxford University Press, New York, 2000), 114.

(3) Brown, The Ministry Of Finance, 179.

المعنيين، وبعد التوصل إلى الاتفاق يتم وضع الصيغة النهائية بين السلطات المعنية[1]. بعدها، يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة إلى الدايت عادة في منتصف يناير/ كانون الثاني. وفقًا للدستور الياباني، فإن الأولوية لمجلس النواب في المداولات، ويقوم وزير المالية بتحديد السياسات المالية والنقدية في خطاب الميزانية، ويُناقَش مشروع الموازنة من لجنة الميزانية في جلسات استماع عامة، ويُطرح المشروع للتصويت، وبعد موافقة مجلس النواب ينقل إلى مجلس المستشارين وتجري المداولات بالطريقة نفسها وبعد الموافقة عليه تصبح الموازنة نافذة بدءًا من 1 أبريل/ نيسان. وعندما يختلف قرار مجلس المستشارين عن مجلس النواب تتألف لجنة مشتركة من أعضاء منتخبين من كلا المجلسين وإذا لم تتوصل اللجنة إلى اتفاق ولم يتخذ مجلس المستشارين قرارًا نهائيًا تعد الموازنة نافذة في غضون 30 يومًا من موافقة مجلس النواب عليها[2]، ولا تركز المناقشة بشكل عام على نفقات محددة بل في الواقع هي فرصة لأحزاب المعارضة من أجل انتقاد سياسات الحزب الحاكم والبيروقراطية. وحقيقة، لم يتم إجراء تعديلات داخل الدايت على الميزانيات السابقة منذ عام 1955 مع استثناءات طفيفة في السنوات المالية 1972 و1977 و1991، وهو على العكس بشكل كامل من مداولات الميزانية في الكونغرس بالولايات المتحدة الأميركية التي تحصل فيها تغييرات ربما جذرية[3]، وعادة ما يمرر بعدها الدايت ميزانيتين تكميليتين أو ثلاثًا كل سنة لتأدية الاحتياجات المالية الخاصة. وأحيانًا، يتم الضغط على البيروقراطية من نواب البرلمان خلال اقتراب الانتخابات العامة للحصول على زيادة أكبر، وهنا تقوم وزارة المالية بتأخير الموازنة إلى ما بعد الانتخابات وبدلًا من ذلك تعتمد ميزانية طوارئ يتم فيها تسيير الأمور الضرورية، مثل: المرتبات والخدمات[4]. وبعد إقرار الموازنة تصل إلى مرحلة التنفيذ ويقوم مجلس الوزراء بتخصيص الأموال اللازمة لميزانية الإنفاق للوزارات خلال السنة المالية، وأي تغيير على الموازنة إما محظور

(1) Ishi, Making Fiscal Policy in Japan, 114.

(2) Budget Bureau Ministry of Finance - Government of Japan, Understanding The Japanese Budget, 2004, 14.

(3) Ishi, Making Fiscal Policy in Japan, 14.

(4) Nester ,The Foundation of Japanese Power , 250.

أو يتطلب موافقة من مكتب الموازنة في وزارة المالية فالبيروقراطية تشـــارك حتى في قـــرارات الإنفاق في الـــوزارات أو الهيئات الحكومية الاخـــرى، في الأقل تلك التي تتطلب تغييرات في التوزيع الحالي، واســـتمرار هذه السلطة على ميزانية الوزارة تمنع بشكل فاعل أي إعادة تخصيص خلال السنة المالية[1]، وبعد نهاية السنة المالية، تقوم كل وزارة وهيئة بتقديم بيانات بالحســـاب عن إنفاقها بحلول نهاية المدة بين يوليو/ تموز–سبتمبر/ أيلول[2].

---

(1) Brown, The Ministry Of Finance, 155.

(2) Ishi, The Ministry Of Finance, 117.

الفصل الخامس

البيروقراطية والنظام الحزبي

حتى وقت قريب، كان النظام الحزبي الياباني يمثِّل النموذج السائد لما يسمى النظام المهيمن، أي نظام يوجد فيه نفس الحزب يفوز في معظم الانتخابات في ظل أجواء تنافسية مفتوحة. هذا الشكل الحزبي ساعد على أن يتم جزء من العملية التشريعية داخل التنظيمات الحزبية من خلال قيام البيروقراطية بالاجتماع رسميًّا داخل الأحزاب الحاكمة لمناقشة السياسات، وهذه الممارسة ترسخت استجابة للتغييرات السريعة التي طرأت على الاقتصاد والمجتمع كله، فنشأت أعراف من أجل صنع القرار بالتراضي يكون الحزب فيها همزة وصل بين المصالح المتعددة في المجتمع وبين الموظفين الحكوميين مما شكل نظامًا يجمع بين الديمقراطية وتقلبات المصالح كآلية راسخة في صنع السياسة، وهذه الآلية تتعلق بطريقة بدايات الحياة الحزبية في عهد ميجي التي كانت فيها البيروقراطية سابقة العمل الحزبي؛ فكانت بداية تأسيس الأحزاب من خلال حزبين، هما: الحزب الليبرالي (جيوكو) والحزب التقدمي (الكايشنتو)، وقد ظهر بعدهما حزب ثالث هو حزب التيسيتو (الحزب الإمبراطوري الدستوري) الذي يمثل مصالح (الأوليغارشية) السياسية الحاكمة والذي سرعان ما اختفى عن الحياة السياسية[1]، وحاول الحزبان الليبرالي والتقدمي أخذ زمام الأمور لمصلحتهما من البيروقراطية التي طالما احتكرت السلطة، من خلال تقوية علاقتهما بجماعة الناخبين. كانت العشرينات من القرن المنصرم مرحلة عصر جديد عُرف باسم: حكومات الحزب نشأ من خلال تكون حزبين، هما: الحزب الليبرالي والحزب الديمقراطي، إلا أن هذين الحزبين كانا يعانيان هشاشة مؤسسية تعتمد على أعضاء الدايت في عضويتهما وعلى المحليين المؤثرين في المناطق الانتخابية والمؤسسات الحكومية الرسمية، وذلك من دون جذور مؤسسية فعلية، فعندما كانت تعقد الانتخابات فإن الحزب الذي يكسب المؤسسات البيروقراطية إلى جانبه هو الذي يفوز، فقد كانت تعاني في هذه المدة نقصًا في الشرعية وافتقاد الخبرة السياسية[2]. منذ صدور الدستور الجديد عام 1946، مرَّت اليابان بثلاثة نظم حزبية، بدأت بنظام الحزب المهيمن ثم نظام الأحزاب الائتلافية وأخيرًا نظام الثنائية الحزبية.

(1) درويش، الصين واليابان، ص91.

(2) ماجدة صالح، "سمات النظام الحزبي الياباني"، في هدى ميتكيس، نيللي كمال الأمير (محررة)، النظام السياسي الياباني، (مركز الدراسات الآسيوية، القاهرة، 2006)، ص 131-132.

أولًا: البيروقراطية ونظام الحزب المهيمن

إذا أردنا أن نضع عنوانًا للنصف الثاني من القرن العشرين سيكون بلا شك هيمنة الحزب الديمقراطي الحر (LDP) على السياسة اليابانية من عام 1955 إلى عام 1993، وهذه تعد أطول مدة حكم لحزب مقارنة بالديمقراطيات الغربية، في حين بقية الأحزاب الموجودة حينها متعددة ولكنها صغيرة ومشتتة في ظل سيطرة الحزب[1]. كانت بداية نشـأة الحزب من اندماج الحزبين المحافظيـن الكبيرين، الليبرالي والديمقراطي، عام 1955، واللذين ورث عنهما التقاليد المحافظة منذ السنوات الأولى، وتعد قضايا حماية الحرية وحقوق الإنسان والديمقراطية والنظام البرلماني من أولويات الحزب، ويرتبط بعلاقات رسـمية وغير رسمية مع الدايت ومجلس الوزراء والبيروقراطية وكبار رجال الأعمال والمؤسسات الاقتصادية المختلفة[2].

مـرت تجربة الحـزب بعدة مراحل، بدايتها: كانت له الهيمنة السياسـية، بعدها خسـر هذه الهيمنة لمصلحة الشكل الائتلافي ومن ثم خسر مكانته في السلطة باتجاه المعارضـة، في عـام 2009، لمصلحة الحزب الديمقراطي الياباني (DPJ) الذي انبثق حديثًا، وتحولت الحياة السياسية نحو نظام الحزبين، ثم عاد الحزب الديمقراطي الحر (LDP) مجددًا للسلطة، في عام 2012، بعد أن خسر الحزب المنافس أغلب مقاعده[3]، وفـي انتخابـات عـام 2014 حصد (291) مقعدًا من مجمـوع مقاعد مجلس النواب البالغة (475)، في حين حصد (124) مقعدًا من مجموع مقاعد مجلس المستشـارين فـي انتخابـات 2016[4]. رئيس الوزراء الحالي من الحزب هو شـينزو آبي الذي يعد

(1) Thomas Magstadt, Nations and Governments – Comparative Politics in Regional Perspective, (Wadsworth Gengage Learning,U.S.A,2011), 319.

(2) حسين شريف، التحدي الياباني في التسعينات–دراسة تحليلية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في اليابان، ط1، (مكتبة مدبولي، القاهرة، 1993)،ص25.

(3) Ronald Hrebenar and Mayumi Itoh, "Japan's changing Party system" , in Party politics in Japan – Political Chaos and Stalemate in the Twenty – First Century ,ed. Ronald J. Hrebenar and Akira Nakamura(Routledg , New York , 2015), 5.

(4) إحصائيات مقاعد الأحزاب في مجلسي الدايت بحسب انتخابات 2014 و2016، استعنتُ بموقعي المجلسين في شبكة الإنترنت، (تاريخ الدخول 5 ديسمبر/ كانون الأول 2016):

مجلس المستشارين:

من القلائل الذين تسنَّموا المنصب لمرتين بعد شيجيروا يوشيدا منذ خمسينات القرن العشرين.

وهناك عوامل عدة مكَّنت هيمنة الحزب في الحياة السياسـية اليابانية، من بينها الأيديولوجيـة التـي يعتمد عليها في المحافظة علـى اتجاهاته وهذا يتلاءم مع طبيعة الأوضاع السـائدة في المجتمع الياباني، كما يتضمن برنامج الحزب بناء دولة رفاهية من خلال الاهتمام بالتنمية الصناعية ويعتمد في تمويله على الشـركات والمؤسسـات الاقتصادية الكبرى؛ لذا يتمتع بقدرات مالية وإمكانات تعززه في الانتخابات[1]، والعملية السياسية في اليابان لا يمكن الإحاطة بها من دون فهم طبيعة العلاقة بين البيروقراطية والحزب، إذ يجري بينهما الكثير من التفاعلات بغية التوصل إلى قرار أو سياسة معينة، فقد أدت التنظيمات الداخلية للحزب الديمقراطي الحر دورًا مهمًّا في صنع السياسات ربما يوازي المؤسسات التشريعية والتنفيذية وفي بعض الحالات يتفوق عليها.

1 - تنظيمات الحزب

إن التنظيم الداخلي للحزب يتكون من أجهزة رسـمية ومجموعات غير رسمية، مـع ميل إلى المركزية داخل الأقسـام القيادية في الحـزب وبضمنها مجلس بحوث شـؤون السياسات والأقسـام التنفيذية العليا، ولكن هناك مجاميع غير رسمية تمارس مصالحها وضغوطها على السياسـات تجعل العمليـة تعددية لأبعد الحدود[2]. وهذه التنظيمات لم تتغير منذ تأسيسه في عام 1955، وهي تتكون من:

---

http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/eng/strength/index.htm

مجلس النواب:

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/strength.htm

(1) شريف، التحدي الياباني في التسعينات، ص26.

(2) Bradley Richardson," Japan's "1955 system" and Beyond", in Political Parties and Democracy, ed. Larry Diamond , Richard Gunther (The Johns Hopkins University Press , U.S.A. , 2001), 164.

أ- رئيس الحزب

هو الذي يدير الحزب ويمثله ويتحمل المسؤولية العليا ويتم انتخابه كل عامين من خلال لجنة يقوم باختيارها المؤتمر العام، ويجب أن يكون المرشح لرئاسة الحزب والناخبيــن جميعهم أعضاء في الدايت[1]. وتأتي أهمية مكانة الرئيس من أن شــاغلها يــرأس الحكومــة في حالة فوز الحزب بالانتخابات، وانتُقدت هذه الطريقة في اختيار الرئيــس التنفيــذي للحكومة بكونها أقل ديمقراطية من خلال حصر اختياره في ضمن قلة من الناخبين[2]، وغالبًا ما يتنافس حول هذا المنصب زعماء الفصائل وتعد ســببًا رئيسيًّا في الاستقطاب الداخلي بين الأعضاء وخارجيًّا لجماعات المصالح.

ب- الأمين العام للحزب

يعد الشــخصية الثانية في الحزب ويتم اختياره عن طريق رئيس الحزب من بين الأعضــاء بموافقــة المؤتمر العام، وغالبًا ما يكون من العناصر النشــطة والمقربة من الرئيس، ويضطلع الأمين العام بجميع شؤون الحزب والتخطيط والمتابعة[3].

ج- المجلس التنفيذي

يتكون المجلس التنفيذي من 30 عضوًا من بينهم 15 من نواب البرلمان وسبعة من المستشــارين يعينهــم المؤتمر العام، فضلًا عن ثمانية أعضــاء يختارهم الرئيس، والمجلــس أعلى هيئــة تنفيذية تصل إليها جميع مقررات الفــروع التنظيمية الأخرى وخاصة لجنة بحوث شؤون السياسات، والأحكام التي يصدرها تكون نهائية ورسمية والمشــروع الذي يمر عبره يتحول مباشــرة إلى الدايت ما لم تُثر عليه اعتراضات من لدن البيروقراطية في اجتماع نواب الوزراء الإداريين الذي ينوب عن مجلس الوزراء[4].

---

(1) Liberal Democracy party Constitution, Articles 4-6.

(2) Magstadt, " Nations and Governments ", 319.

(3) Liberal Democracy party Constitution, Articles 7-8-9.

(4) Haruhiro Fukui,Party in Power – The Japanese Liberal Democrats and Policy Making , (University California Press , 1970), 89.

د-مجلس بحوث شؤون السياسات

وهـو الجهـاز الأهم والأكثر تعقيـدًا داخل الحزب، ويتألف مـن لجنة مداولة السياسات وسبعة عشر قسمًا اختصاصاتها مشابهة للوزارات وداخل هذه الأقسام الكثير من اللجان الفرعية المتخصصة، فهناك لجان إنمائية إقليمية ولجان بحثية ولجان خاصة وجمعيات بحثية، كما يتم إنشاء لجان لدراسة قضايا معينة تتعلق بالسياسات[1]. ويتم تعييـن رئيس المجلس من لدن رئيس الحـزب بموافقة المجلس العام وبدوره رئيس المجلس يعين نائبه ورئيس لجنة مداولة السياسات[2]. ولجنة مداولة السياسات تتكون من 15 عضوًا من مجلس النواب و5 أعضاء من مجلس المستشـارين ومعظمهم من ذوي الخبرة، ويُعقد الاجتماع للنظر بشـكل مباشـر في القضايـا المتعلقة مرتين في الأسبوع يوضِّح فيه رئيس ونائب رئيس كل قسم الغرض من المقترحات السياسية[3]. أما بقية اللجان فلا يمكن التمييز بينها عن طريق الوظيفة، وتنشأ بعض اللجان عندما يريـد الحـزب أن يظهر مصالح معينة أو نشـاطًا للجمهور أو لجماعة مصالح، ولهذه اللجان دور نشـط في حل النزاعات بين المصالح المشـتركة، وقد تنشـأ لجان لدعم قضايا آنية مثل أسعار الأرز أو لأجل رعاية المسنين[4].

هذه اللجان المتعددة التي يتكون منها مجلس شـؤون السياسـات نتيجة المهام الكثيـرة التـي تمنحها المـادة (42) من اللائحة الداخلية للحـزب، وأهمها: أن يقوم المجلس بفحص مشـاريع القوانين أو الخطط السياسـية والموافقـة عليها، ويتم فيه التباحث بكل المسـائل المتعلقة والسياسـات؛ لكي تصبح سياسة حزبية رسمية وبعد إقراره يذهب للمجلس التنفيذي ومن ثم إلى الدايت[5]، ونتيجة للمهام الكبيرة الملقاة على المجلس ظهرت نزعة داخل الأقسام نحو التكاثر والتجزؤ من خلال تقسيم نفسها إلى لجان فرعية، وبحسب قواعد الحزب يجب أن ينتمي كل عضو من أعضاء الدايت

---

(1) Wright, Japan's Fiscal Crisis, 185.

(2) Liberal Democracy party Constitution , Article 46.

(3) Wright, Japan's Fiscal Crisis, 185.

(4) Campbell, Contemporary Japanese Budget Politics, 121.

(5) Liberal Democracy party Constitution , Article 42.

المنتسب إليه إلى قسم واحد في الأقل من أقسام المجلس وله حرية الاختيار بين التخصصات التي تتوافق مع الوزارات، أما المشاركة في لجان التحقيق الخاصة فهي ممارسة طوعية تمامًا[1]. في السابق، لم يؤدِّ المجلس دورًا يُذكر ولاسيما في العقد الأول من تأسيس الحزب الديمقراطي الحر إذ كان في وقتها جديدًا على السلطة وكان ينشد ترسيخ قاعدته السياسية؛ لذا فوض معظم سلطاته في صنع السياسة إلى البيروقراطية وتفرغ للتعامل مع أحزاب المعارضة[2].

بعد ذلك، أصبح المجلس مكانًا تجتمع فيه مجموعات المصالح مع البيروقراطية؛ لتقديم المطالب والتفاوض من خلال قادة الحزب، ورغم أن المجلس جزء من منظمة إلا أنه أصبح نقطة مهمة في السياسة اليابانية للتفاوض في جميع أنواع الصفقات، وغالبًا ما يتم تشبيه هذا المجلس بأنه هيئة تشريعية داخل الحزب نظرًا لأن بعض مكوناته التنظيمية تعمل مثل لجان الكونغرس الأميركية من خلال عقد جلسات استماع ما يُبين تطور التنظيم الرسمي للحزب الديمقراطي الحر الذي هو أكثر وضوحًا من أي حزب آخر في الديمقراطيات التقليدية، في الحالات العادية تتم إحالة المسائل المتعلقة بالسياسات التي بدأها البيروقراطيون على الأقسام السبعة عشر فيه، وهي توازي اختصاص اللجان الدائمة في الدايت[3]. من ناحية أخرى، فإن الضغوط المتزايدة التي تمارسها جماعات المصالح والوزارات وغيرها جعلت كل عضو في الحزب ينغمس في ما لا يقل عن ثماني مشكلات سياسية مختلفة في وقت واحد فضلًا عن النشاطات الحزبية الأخرى، فكل الطلبات سواء من فرد أو جماعات في المجتمع من المهم إرضاؤه من خلال تدابير إدارية حكومية عامة أو من خلال إنشاء قانون تشريعي جديد أو تعديل قانون قائم[4]، والعمل داخل المجلس يعد عملية تنشئة تشريعية لمعظم الأفراد الذين أصبحوا فيما بعد أعضاء في الدايت، إذ إنهم

(1) Fukui, Party in Power, 84.

(2) Leonard Schoppa, Education Reform in Japan – A case of Immobilist politics, (Routledge, London , 1991), 79.

(3) Ronald Hrebenar and Akira Nakamura, "The Liberal Democratic Party – Still the Most Powerful Party in Japan", in Japan's New Party System, ed. Ronald Hrebenar, (Westview Press, U.S.A ,2000), 138.

(4) Fukui, Party in Power, 84.

يقضون معظم أيام الأسبوع في العمل داخل اللجان مع تنوع الأعمال والمشكلات التي تواجههم فضلًا عن المشاركة في الندوات السياسية والجلسات العامة برعاية الأقسام، ويتم فيها دعوة المتخصصين سواء من الممارسين أو الأكاديميين وممثلي جماعات المصالح، وليس ذلك فحسب فهناك كثيرٌ من السياسيين الذين يدخلون الدايت بعد مرحلة من التلمذة بوصفهم مساعدين لأعضاء الدايت في الحزب وبعضهم يصل أولًا إلى الوظائف السياسية على مستوى المحافظات والبلديات، وإذا أثبت جدارة يتم دخوله على المستوى الوطني[1].

فضلًا عن الأجهزة الرسمية داخل الحزب، توجد تنظيمات غير رسمية تُدعى الفصائل وظاهرة الفصائل أو الأجنحة داخل الحزب الليبرالي الحر هي سمة تشترك بها الأحزاب السياسية في اليابان، فهي تستند إلى شكل من أشكال العلاقة بين المستفيد والزبون وانعكاس للقطاعية الموجودة في المجتمع، فالحزب يرتبط بعلاقات مع أهم مجموعات المصالح ومختلف القطاعات السكانية، والفصائل ليست مجرد مجموعات منظمة غير رسمية ترتبط معًا بمصلحة ما، بل بعبارة أوضح هي كيانات سياسية مع رؤساء واجتماعات منتظمة وعضوية معروفة وهيكل راسخ وانضباط صارم يرتبطون من خلال ترتيب بين رئيس الفصيل والأعضاء[2]، ويبلغ عدد الفصائل عادة بين 6-13 وتتكون من عدد متفاوت من الأعضاء ممكن في الحد الأدنى 4 أعضاء، أو قد يصل إلى 120عضوًا، وأغلب أعضائها من البرلمانيين الذين تربط بينهم علاقات شخصية ومالية قائمة على المصلحة، فعلى سبيل المثال كان أعضاء الحزب في برلمان ربيع 1989، (422) يتوزعون على ست فصائل، وهي: تاكشيتا (121)، وآبي (89)، وناكسوني (87)، وميازاوا (87)، وكوموتو (30)، ونيكيدوا (14)، وتتفرع هذه المجموعات إلى أخرى فرعية أصغر[3]. وبرزت هذه الفصائل الداخلية كآليات سياسية وهي تشبه مجموعة أحزاب سياسية داخل الحزب الديمقراطي الحر ولكنها لا تخوض الانتخابات تحت هويتها الخاصة، وسبب انتشارها طبيعة النظام الانتخابي الذي يقوم على الدائرة متعددة الأعضاء؛ فهذا النوع يشجع مرشحي نفس الحزب على الترشح

(1) Park, Bureaucratese and Ministries in Contemporary Japanese, 34.

(2) Hayao, The Japanese Prime Minister , 124.

(3) Nester ,The Foundation of Japanese Power, 160.

ضـــد بعضهم بعضًـــا، وتقوم هذه الفصائل بأربع وظائف أساســـية، هي: دعم الحملة الانتخابيـــة، وتقديم الدعم المالي، والتعامل مع مطالب دوائر الانتخابية للمرشـــحين، وأخيـــرًا تخصيص وظائف للتنظيمات في مجلس الوزراء وتنظيمات الحزب الليبرالي الحر[1]. ومن خلال الفصيل الذي ينتمي إليه عضو الدايت يحصل على تمويله من أجل دخول الانتخابات، إذ إن الترشيح يتطلب مبالغ هائلة من المال، وتكون الحاجة ملحَّة بالنســـبة إلى المرشـــحين الجدد فعليهم أن ينفقوا مبالغ كبيرة للإعلانات، ويقوم زعيم الفصيل بتغذية أفراد جماعته بالمال والنفوذ الذي يحصل عليه من خلال منظمات دعم تُنشـــأ لهذا الغرض، فلكل فصيل منهم شركاته الراعية التي تدعمه بالأموال المطلوبة، وغالبًا ما تبدأ العلاقات بين الفصائل والشركات كصلات شخصية بين زعماء الفصائل ورؤســـاء تلك الشركات ســـواء كانوا من نفس الكلية أو المنطقة وتكون الاجتماعات بينهم أمرًا شائعًا[2]. ويقوم قائد الفصيل بتوفير إمكانية الوصول إلى المناصب الحزبية والحكوميـــة لأعضائه بمقابل دعمهم له في الترشـــح لقيـــادة الحزب، ويتضمن ذلك مجموعة متنوعة من الخدمات والموارد لأعضائه من تقديم الأموال وإلقاء الخطابات في الدوائر الانتخابية للأعضاء وصولًا إلى المفاوضات داخل الحزب والمؤسســـات السياسية للحصول على خدمات لدوائرهم[3].

وتخضع الفصائل في نطاق عملها أو في ائتلافها مع الفصائل الأخرى إلى مزيج من القواعد الرســـمية والمعايير غير الرســـمية في تحديد اختيارها لمجلس الوزراء أو في وظائف التنظيمات الداخلية للحزب، وتعد الأقدمية من المتطلبات الأساسية لشغل المناصب داخل مجلس الوزراء أو في التسلسل الهرمي للحزب، وتقوم الأقدمية فيها علـــى عدد المـــرات التي أعيد فيها انتخابه عضوًا في الدايت؛ إذ يقدم كل قائد فصيل قائمـــة بالأقدمية لجماعته إلى رئيس الوزراء الـــذي بدوره يقوم بتخصيص المكان أو المنصب وفقًا لطبيعة التحالفات السياســـية ويتوخى في ذلك إعطاء كل فصيل فرصة لمكافأة أعضائه التي تعد مهمة في توزيع أموال الحزب[4]، كما أن قوة الفصيل تحدد

(1) Hori, The Changing Japanese, 48.

(2) Hrebenar and Nakamura, "The Liberal Democratic Party", 123.

(3) Richardson, " Japan's "1955 system" and Beyond", 151.

(4) Nester,The Foundation of Japanese Power, 160.

طبيعة التوازن السياسي بينها، فهي تتلقى وظائف بحسب قوتها، فالأعضاء الذين يطمحون لأن يصبحوا وزراء في الحكومة أو مسؤولين تنفيذيين للحزب يجب أن يرتبطوا بفصائل قوية، ومن الأعراف المتداولة أن الذي يطمح لأن يكون رئيس وزراء عليه الفوز في الانتخابات أكثر من ست مرات، وهذا يعني أن المرشح له قاعدة مستقرة سواء من ناحية دائرته الانتخابية أو الدعم المالي، وغالبًا ما تكون الدوائر الانتخابية الريفية هي الأكثر استقرارًا مقارنة بالحضرية، مثل: طوكيو وأوساكا، فالحفاظ على الدعم المتواصل في هذه الدوائر أمر بالغ الصعوبة نتيجة تنوع المصالح فيها[1].

هذا التنوع الذي يخدمه الحزب الديمقراطي الحر يجعل الاتفاق حول السياسات عادةً صعبًا؛ إذ إن صنع السياسات له دينامية خاصة وتتنافس الفصائل حول التأثير في المواقف السياسية وفي بعض الأحيان يصل إلى الانقسامات الحادة مما يستدعي تدخل قادة الأحزاب الأخرى للتوسط بين الفصائل الداخلية للحزب؛ إذ تكون مصالح الأحزاب الأخرى والشركات الداعمة لها حاضرة ويعملون عادة على التوصل إلى حل توفيقي يكون أكثر ملاءمة. وأحيانًا، يؤدي هذا التنافس فيما بين الفصائل إلى إضعاف الحكومة حتى سقوط رئيس الوزراء، فغياب التناوب الحزبي في ظل نظام الحزب المهيمن يقابله تنافس داخلي ما بين الفصائل السياسية، وكما قال كونو كينزو، النائب السابق لمجلس المستشارين: «المحافظون يشكِّلون الحزب الدائم في السلطة، وإذا لم تكن الفصائل موجودة داخله، فإننا سنكون تحت ديكتاتورية رئيس الوزراء، إذ تمارس الفصائل الرقابة والسيطرة على أعماله وقرارته ومنعه من الانفرادية»[2]؛ وهنا، نجد أن رئيس الوزراء يعتمد بصورة كبيرة على تحالف الفصائل؛ وذلك لعدم استطاعة أي فصيل منفرد أن يجمع عددًا من الأعضاء يكفي لتأليف الحكومة وإذا رأت إحداهن فائدة في تحويل ولائها لمرشح آخر تقوم بحث الفصائل الأخرى على الانضمام إلى تحالف جديد؛ وكان لزامًا على رئيس الوزراء أن يعيد تحالفاته بشكل متكرر من أجل تلبية مطالب الفصائل، هذه المنافسة بين الفصائل أدت إلى تعزيز القدرة القانونية والسياسية للمؤسسات الأخرى غير الحزبية وأصبح أداء الحكومة شكلًا من أشكال

(1) Richardson, Japan's "1955 system" and Beyond", 126.

(2) Jose Crespo, "The Liberal Democratic Party in Japan – Conservative Domination", International Political Science, vol. 16, no. 2, (April 1995) ,205-206.

المُساءلة السياسية على رؤساء الحكومات؛ فكل فصيل يحاول أن يحافظ على تناغم أداء حكومته؛ لأنه سيترجمها إلى أصوات انتخابية للفصيل[1].

2 - علاقة البيروقراطية بالحزب الديمقراطي الحر

إن آلية صنع السياسات تحت نظام الحزب المهيمن تتوقف على موافقة تنظيمات الحزب الداخلية؛ لذا يقوم رؤساء الشعب والأقسام في الوزارات بحضور اجتماعات مجلس بحوث شـؤون السياسـات وإجراء عملية التفاوض بصورة رسـمية ويتم فيها التوصل إلى اتخاذ قرارات جوهرية حول القضايا المهمة، وعادة ما تقوم البيروقراطية بتقديـم معظم المقترحات التشـريعية من لدن الهيئة المختصة في وزارة إلى القسـم بالاختصاص نفسـه فـي المجلس وبعدها إلى مجلس المـداولات الذي يرفعها إلى المجلـس التنفيـذي للحزب وأخيرًا إلى مجلس الوزراء. وتقع مسـؤولية الدفاع عن الاقتراح على عاتق مدير مكتب أو القسم في الوزارة من خلال التداول مع رئيس القسم في مجلس بحوث شؤون السياسات الذي يسعى أحيانًا للحصول على المساعدة من البيروقراطييـن عندما يصبح الموضوع تقنيًّا، وفي بعض الحالات النادرة التي يحصل فيها انقسـام في الرأي تكون المفاوضات مباشـرة بين رئيس مجلس بحوث شـؤون السياسات والوزير المختص[2]. وفي خلال هذه المراحل هناك تفاعل وثيق بين أعضاء الحزب وموظفي الأجهزة الإدارية المعنية، وهذا النمط المذكور آنفًا يعطي صلاحيات مهمة للغاية للبيروقراطية وهي السـماح لها بأن تبدأ السياسـة، وهذا يعني أن مناقشة أعضاء الحزب لأي مشـروع قانون محدد سـلفًا في المقام الأول عملهم يكون حول إعـادة النظر أو تنقيـح الاقتراح بدلًا من أن تكون مقترحات أصيلة[3]، وأن مشـروع القانون في هذه الحالة يجب دعمه إما من جانب البيروقراطية أو قسـم وزاري؛ لأنه هـو من يمثل الجهة الشـرعية التابعة لمجلس الـوزراء وهي الجهة المفوضة بإصدار القوانين[4].

---

(1) Crespo, 205-206.

(2) Koh, Japan's Administrative Elite,201.

(3) Pempel, " The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan" ,653.

(4) Fukui, Party in Power, 86.

وبقــدر مــا يتعلق الأمر بالوزارة فإن رئيس القســم في مجلس بحوث شــؤون السياســات هــو الشــخصية الحزبية الأهم التــي يجب أن تقتنع لدعــم البرنامج ولا يمكن أن يمضي المشروع دون الحصول على موافقته ومن ثم يؤدي دورًا رئيسيًّا في سياسة المؤسسات والعمليات المتعلقة بالميزانية، وقد ازدادت أهمية منظمات الحزب الديمقراطــي فــي ظل هيمنتها على عملية صنع القرار وزيــادة المعلومات والخبرات المتراكمة بالنســبة إلى السياســيين في الحزب وازدادت معها قوة الفصائل التي تمثل انعكاس مصالح جماعات معينة، فعلى سبيل المثال يُطلَق على قسم الزراعة والغابات اســم اتحاد الجمعيات التعاونية إشــارة إلى أنها تمثل مصالح المزارعين والشــركات ذات التوجه الزراعي[1]، والأصوات والتبرعات النقدية ليست هي فقط فوائد الفصائل من جماعات المصالح بل من الممكن تزويدهم بالخبرات وبالمعلومات المتخصصة، وفــي كثيــر من الأحيان لا تتوافر للبيروقراطية، فجماعات المصالح لا تريد مشــاركة معلوماتها مع البيروقراطية ولكن تريد من الحزب أن يكون وسيطًا؛ لأنه يملك الأغلبية ومســتمر بالســلطة منذ وقت طويل، وفي بعض الحالات يكون الحزب هو الوحيد المســتفيد من المعلومات، كما يمكن أن تكون جماعات المصالح منبرًا إعلاميًّا وأداة تواصل مع الدوائر الانتخابية وذلك يمكِّنهم من التعرض المستمر للمصالح الانتخابية والقضايا الســائدة والإســهام في خبراتهم في هذا المجال، فلهذا ليس من المستغرب أن يكــون أقوى أعضاء الحــزب الديمقراطي من المناطق التــي يكون فيها منظمات وجماعــات مصالــح قوية[2]. من ناحية أخرى، تؤدي العلاقات الشــخصية دورًا كبيرًا بين البيروقراطيين وأعضاء الحزب ســواء زمر جامعة طوكيو أو المنطقة أو الأســرية فــي دعم دور البيروقراطية التشــريعي، ولكن حقيقةً الأهــم من ذلك أن الحزب من الممكــن أن يمارس ضوابط قوية على ترقيات الموظفين داخل الوزارات؛ مما يجعل هنــاك صعوبــة على أي بيروقراطي غير مقبــول أن يترقى وظيفيًّا فمن المحتمل أن لا يتمكــن من الوصول فوق مســتوى رئيس المكتب وهــذا الأمر يحدث في الوزارات الثانوية. ومع مرور الوقت، فإن هذه السيطرة على التنقل البيروقراطي أدت على نحو متزايد إلى إضفاء الطابع المؤسســي على العلاقات التنظيمية بين الحزب الديمقراطي

(1) Hori, The Changing Japanese, 50.

(2) Park, Bureaucratese and Ministries, 39.

الحــر والبيروقراطيــة[1]. مع ذلك، فإن تنامي قوة الفصائل من خلال تنظيمات الحزب وتراكم المعلومات لم يؤدِّ إلى المواجهة المباشرة ضد البيروقراطيين بل بالعكس أدى إلــى التواصــل الوثيق بينهم وتبادل المعلومات والســعي للمحافظة على البيروقراطية لكونهــا موردًا للخبرة والمعلومات في اختصـــاص وزارتهم، وهو الذي انعكس على خبرة أعضاء الحزب فأصبح الذي يعمل في القسم أقرب إلى بيروقراطي، فعلى سبيل المثــال: رئيس ونواب الرئيس التنفيذيون المختصون بالجانب الضريبي داخل الحزب يُعدون خبراء في المسائل الضريبية نتيجة التماسِّ مع خبراء وزارة المالية[2].

ودور البيروقراطية في ظل هيمنة الحزب الديمقراطي الحر مع ذلك لم يكن على وتيرة واحدة؛ فخلال المدة بين عامي 1960-1973، كان الاقتصاد الياباني ينمو سريعًا، فقد وجد الحزب ضرورة ترك تحديد السياسات للبيروقراطية التي كانت تقود الاقتصاد الموجَّه والتنمية وتحاول الهيمنة في الصناعات الجديدة، مثل: السيارات وصناعة الأجهزة الكهربائية التي حققت زيادة سريعة في فائض الميزانية، والتعاون مع البيروقراطيين أو دعم سياســتها مع ضمان تخصيص جزء من الفائض للإعلانات والأشــغال العامة أو المنح في قطاعات أقل تنافسية مثل الزراعة؛ فالبيروقراطية كانت مسيطرة بصورة كاملة على الميزانيات وقناعة من الحزب أن البيروقراطية تتخذ القرارات المهنية وفي الوقت نفســه أنهم قادرون على إرضاء دوائرهم[3]. في منهجية كهذه، برزت أهمية منظمات الحــزب والفصائــل في صنع القرار؛ إذ لم يكن هناك اســتبعاد أو تفضيل اتجاه معين ضد آخر بل كانت البيروقراطية تقود تنمية شاملة ومهيمنة في صنع السياسات في كل القطاعات وتبحث عن استحداث أو إحياء قطاعات تكاد تكون معدومة.

هذا المســار شــهد تحولًا مع الأزمة النفطية العالمية، عام 1973، وقيام العرب بوقف النفط فتغيرت السياســة اليابانية جذريًّا؛ فقبل هذه الأزمة كان الناتج الإجمالي ينمو بمعدل 8.1 في المئة ســنويًّا وخلال السنوات الخمس التي تلت الأزمة انخفض إلــى 3.8 بالمئــة فقط[4]، ثــم اختفى النمو إلى حدٍّ كبير وارتفعت معدلات ســندات

(1) Pempel," The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan", 653.

(2) Hori, The Changing Japanese, 50.

(3) Ibid.

(4) Hrebenar, Nakamura, "The Liberal Democratic Party", 138.

الدَّيْــن، وعندمـــا تباطأ الاقتصاد على أثرها تغيرت عملية التفاوض السياســي لأنه لم يعــد هناك الفائــض الذي يلبي جميع المصالح، والحــزب الديمقراطي الحر لم يعد يتوخى المهنية؛ لأن هناك من ســيفقد دعــم جماعات المصالح، وفي هذه البيئة أخذ البيروقراطيون مسارًا حذرًا من خلال تجنب القرارات السياسية المثيرة للجدل، وترك الحالات الصعبة للسياســيين ومن ثم تحول وزن اتخاذ السياســات من البيروقراطيين إلى الحزب[1]، فبرزت الميول المصلحية لقيادات الفصائل في محاولات التوفيق بين المصالح المتداخلة التي تتجاوز عدة وزارات، ففي الثمانينات من القرن المنصرم أدى القسم المسؤول عن البريد في مجلس بحوث شؤون السياسات دورًا بارزًا في حماية وزارة البريــد والاتصالات من محــاولات وزارة المالية للتقليص عندما حاولت إنهاء نظــام الودائع البريدية المتعددة، وقد دعمــت فصائل الزراعة وزارة الزراعة والغابات بما يتعلق بحماية المنتج المحلي ضد منتجات الحرير الأجنبية الواردة؛ إذ كان المنتج الأجنبــي أرخــص وأرادت وزارة التجارة والصناعة دعــم زبائنها من صغار المنتجين للحرير وتجنبت بذلك وزارة المالية نزاعًا تجاريًّا ربما يضر بالصناعة[2]. وعلى الرغم من هذه المكانة لأعضاء الحزب إلا أن تَعقُّد وانتشار القضايا التي تتعامل معها الحكومة بدرجة واســعة في اليابان جعلهم لا يســتغنون عن دور البيروقراطية، مع ذلك، فإن هــذا التشــابك في العلاقات يجعل من الصعوبة التمييــز بين الحالات التي أُقِرَّت بها تفضيلات البيروقراطيين لسياســة معينة أو تلك التي يتم فيها استبعاد بعض الخيارات بســبب المصالح المشتركة بين البيروقراطيين والحزب من جهة والفصائل وجماعات المصالح من جهة أخرى. لقد كانت الفصائل تحاول استعمال نفوذها لتعديل أو إلغاء سياسة معينة من تلك التي تقدمها البيروقراطية ويفعلون ذلك عادة، لأنهم يمثلون أو يتصرفون نيابة عن جماعات المصالح وعلى سبيل المثال كان أربعة من قادة الفصائل المتخصصــون بالعمــل الاجتماعي لديهم اتصالات وثيقة مع 21 جهة من مجموعات المصالح[3]، هذه الشبكة الواسعة من الاتصالات جعلت السلطة تدار من ثلاثي الحكم: البيروقراطية ومحافظي الحزب الديمقراطي الحر وجماعات المصالح. وهو ما يسمى

---

(1) Ibid.

(2) Wright, Japan's Fiscal crisis, 197.

(3) Wright, Japan's Fiscal crisis, 197.

في الأدبيات السياســية بالمثلث الحديدي الذي يعد ســمة من سمات النظام السياسي الذي ســاد مدة ما بعد الحرب العالمية الثانية حتى عام 1993، هذه الجهات الثلاث -السياسيون والبيروقراطيون، والصناعات- شكَّلت تحالفًا قويًّا وتعاونت لحماية بعضها البعض على أساس من المنفعة المتبادلة[1]، ويتفاعلون للسيطرة على صنع السياسات على النحو الآتي:

- الأعضاء المنتخبون من الحزب في الدايت يحتكرون أساسًا السلطة التشريعية والسيطرة على الفروع التنفيذية والإدارية للحكومة؛ ولكن نظرًا إلى عدم وجود انقسامات في الرأي، فضلًا عن صعوبة اتخاذ الدايت للقرار السريع الفاعل؛ فإن الدور الأساس للدايت يصبح التصديق على قرارات وتصرفات الحزب الديمقراطي الحر، بدلًا من وضع سياسات خاصة به من المساومة بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة[2].

- الحزب الديمقراطي الحر: يعتمد اعتمادًا كبيرًا على الشركات والصناعات التي تقدم له الأموال اللازمة لنجاح الانتخابات، ويحتاج الحزب أيضًا إلى نصيحة من الخبراء لصياغة سياساته، وكذلك دعم مرشحي الحزب في دوائرهم من أجل تلبية مختلف احتياجات ومطالب ناخبيهم؛ إذ يعتمد بشكل رئيسي في الدعم المحلي على رجال الأعمال ودوائرهم للحصول على أموال الحملة الانتخابية بالكثير من الطرق الرسمية وغير الرسمية. أما بالنسبة إلى الخبراء في صنع السياسات وتنفيذ السياسات فيعتمد الحزب الديمقراطي الحر على كبار البيروقراطيين الحكوميين، كل من هذه المجموعات ضرورية لبقاء ونجاح الحزب الديمقراطي الحر[3].

- الشركات والصناعات والبيروقراطيون يحتاجون كثيراً إلى دعم من الحزب الديمقراطي الحر ورجال الأعمال، تحتاج الحكومة للسماح ولتسهيل نظام الاقتصاد الحر الرأسمالي للحفاظ على مصالحها[4].

---

(1) Cargill and Sakamoto, Japan Since 1980, 54.

(2) Ahmed Abdrabou, , " Policy Networks and Policy Making Process A comparative Study Of Education and Odareformes in Japan 1984-2008 ",(Ph. D., Hokkaida University , Japan , 2011), 99.

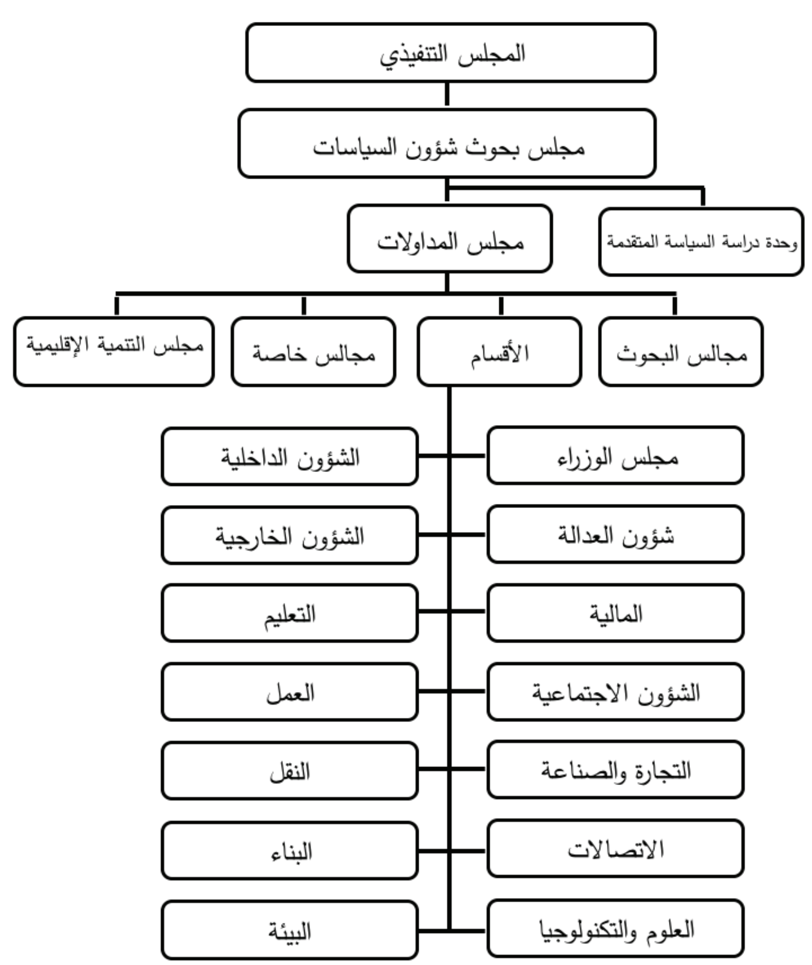
(3) Cargill and Sakamoto, Japan Since 1980, 54.

(4) Abdrabou, Policy Networks and Policy, 101.

- البيروقراطيون يعتمدون على سياسيي الحزب الديمقراطي الحر؛ للحصول على دعم في بعض السياسات، مثل: اعتماد الميزانية وبعض القضايا القانونية. فضلًا عن ذلك، فإن كبار البيروقراطيين الذين يتطلعون إلى دخول المعترك السياسي بعد التقاعد، يَعدُّون صداقة السياسيين نفوذًا مفيدًا لهم، في حين أن البيروقراطيين الآخرين يبحثون عن وظائف جديدة بعد التقاعد في الشركات الخاصة[1].



شكل (2) هيكل صنع القرار في الحزب الديمقراطي الحر



Source: Wright Maurice Japan's Fiscal crisis –the Ministry finance and

(1) Ibid.

the politics of public spending 19752000–ʾ (Oxford University Pressʾ New Yorkʾ 2002)ʾ 189.

ثانيًا: علاقة البيروقراطية بحكومة الأحزاب الائتلافية

خلال هيمنة الحزب الديمقراطي الحر كانت هناك الكثير من الأحزاب السياسية الصغيرة بعضها انبثق حديثًا ولاسيما بعد التعديلات التي جرت على النظام الانتخابي بعد عام 1993 وكانت الغاية منه كسر احتكار الحزب الديمقراطي الحر، إلا أن تلك الأحــزاب التي ظهرت لم تكن تحمــل برامج واضحة أو تمثل مصالح معينة، لذا لم تســتطع أن تصمد طويلًا فالبعض منها اختفى ســريعًا وبعضها الآخر اندمج مع بقية الأحزاب، مما يدل على هشاشة الأحزاب السياسية اليابانية، مع ذلك بعد كسر هيمنة الحزب الحر والتحول نحو الائتلافات برزت ثلاثة أحزاب، وهي:

1 -حزب كوميتو (NKP)

أُسس الحزب عام 1964؛ ليكون الذراع السياسية لجماعة سوكا غاكاي الدينية، وهــي أكبــر طائفة بوذية منظمة ويرجع تاريخها في اليابان إلى القرن الحادي عشــر، ويضم الحزب في صفوفه العناصر التي تشعر بعدم الرضا من العمال غير المنظمين، والشرائح الاجتماعية غير المستفيدة من التنمية. وعلى وفق برنامج الحزب، فإن مبادئه تقوم على اتجاه إصلاحي وســطي، وتتضمن أهدافه بناء مجتمع الرفاهية على تصور جديد للاشــتراكية الإنسانية وإيجاد أســاس أكثر قوة للديمقراطية[1]، ويشكِّل الحزب تحالفًــا مع الحزب الديمقراطي الحر في الحكومة الحالية، ويبلغ عدد مقاعد الحزب في مجلس النواب (35) مقعدًا وفي مجلس المستشارين (25) مقعدًا[2].

2 - الحزب الشيوعي الياباني (JCP)

أُسس هذا الحزب بوصفه جمعية سياسية سرية في عام 1922 وقد تعرض لقمع حكومــي متواصل، ثم ظهر بقوة في مرحلة الســتينات مــن خلال تأثيره في المثقفين

(1) شريف، ص27.

(2) موقع حزب كوميتو، (تاريخ الدخول 6 ديسمبر/ كانون الأول 2016):
https://www.komei.or.jp/en/members/representative:

والطلاب وأصبح فاعلًا سياسيًّا ليكون ثاني أكبر قوة بعد الحزب الحاكم[1]، ومبادئ الحزب تهدف إلى تحقيق مجتمع شيوعي من خلال ثورة ديمقراطية للشعب تتلوها ثورة اشتراكية ويقف بالضد من حكم الإمبريالية الأميركية[2]، وقد حصل في انتخابات مجلس النواب، عام 2014، على (21) مقعدًا في حين كان له في مجلس المستشارين (14) مقعدًا.

5 -الحزب الاشتراكي الياباني(JSP)

الحزب الاشتراكي أُسس عام 1945 من خلال اندماج عدد من الأحزاب البروليتارية التي كانت قائمة في سنوات ما قبل الحرب العالمية الثانية، وتهدف سياسة الحزب خلال المدة التي شهدت صراعًا بين الأفكار الاشتراكية والليبرالية إلى إيجاد مجتمع اشتراكي من خلال التخطيط الموجه وتأميم الصناعات الرئيسة مع حماية الحقوق الأساسية للجماهير التي تعد الطبقة العاملة نواته، وبعد التغيرات المعاصرة بدأت سياسة الحزب تركز على قضية التفاوت الاجتماعي وقضية التمييز وحقوق العاملين، فضلًا عن تبني قضايا الخدمات العامة، مثل الصحة والتعليم وضمان الظروف المتساوية والقضاء على جميع أشكال التمييز[3]. وقد حصل الحزب على مقعدين في انتخابات عام 2014 لمجلس النواب ومقعدين في انتخابات مجلس المستشارين عام 2016.

هذه الأحزاب كان لها دور بارز في الحقبة التي شهدت بروز حكومات الائتلاف وبدأت في أغسطس/آب 1993 بائتلاف يضم سبعة أحزاب، وبذلك أُنهي الحكم المستمر للحزب الديمقراطي الحر منذ عام 1955؛ ليتحول إلى ائتلافات يقود بعضها الحزب الديمقراطي الذي استطاع الحصول على مكاسب طوال العقدين بعدها لكن لم يستطع استئناف الانفراد بالسلطة بسبب العجز عن الحصول على الأغلبية خلال الانتخابات، وأدت هذا التغييرات إلى إيجاد بيئة سياسية جديدة كان لها أثر كبير في آليات صنع السياسات، فلم تعد الفصائل وتنظيمات الحزب الديمقراطي الحر هي

(1) صالح،» سمات النظام الحزبي الياباني»، ص137.

(2) شريف، التحدي الياباني في التسعينات، ص30.

(3) موقع الحزب الاشتراكي الياباني، (تاريخ الدخول 5 ديسمبر/كانون الأول 2016):
http://www5.sdp.or.jp/vision/vision.htm

المهيمنة في صنع السياسة، وبغية الحفاظ على الائتلاف، قام رئيس الوزراء الجديد، موريهيرو هوسوكاوا، بوضع آلية جديدة لصنع القرار خارج مجلس الوزراء بتشكيل مجلس ممثلي أحزاب الائتلاف الذي تجري فيه مناقشات القضايا السياسية الرئيسية[1]، وكان على الأحزاب التوصل إلى توافق حول اتجاه ومضمون أية سياسة مقترحة من قِبل الحكومة وبذلك تم استبدال اندماج سياسة الحزب والحكومة بفصل سياسة كل حزب عن سياسة الحكومة وبرزت سياسة الحد الأدنى التي يمكن أن يتفق عليها الجميع، وكانت هذه الآلية تجربة جديدة لمعظم الأحزاب السياسية المؤتلفة التي كان أغلب أعضائها جددًا ولا يتمتعون بالخبرة وحذرين تجاه بعضهم بعضًا[2].

أثناء تلك المدة، كان معظم المراقبين في السياسة اليابانية يتوقعون أن البيروقراطية لن تتعامل مع أحزاب الائتلاف فلديها ميل للابتعاد عن الأحزاب التي لا تتفق مع أيديولوجيتها المحافظة، ولكن سلوك البيروقراطية كان عكس التوقعات إذ سعت إلى التعاون مع السياسيين غير المنتمين إلى الحزب الديمقراطي الحر ممن لديهم دراية بالسياسات بدلًا من الذين يجهلونها، ومن الأمثلة على ذلك: الاقتراح الذي قدمه رئيس الوزراء، موريهيو هوسوكاوا، وهو من أعضاء حزب التجديد الياباني، في عام 1994، ويهدف إلى زيادة معدل ضريبة الاستهلاك؛ إذ قام بيروقراطيو وزارة المالية بإقناع رئيس الوزراء من دون علم بقية أعضاء الائتلاف، وسَبَّبَ هذا الإعلان المفاجئ انتقادات من الحزب الديمقراطي الحر، فضلًا عن بقية الأحزاب الائتلافية وطالبوا بسحب القرار الذي اتُّخذ بطريقة متسرعة دون بناء توافق في الرأي[3]، كان الدافع لذلك التعامل أن البيروقراطية أرادت عدم فقدان مكانتها في ظل التغييرات الجديدة وتعاملت مع الحزب الديمقراطي الحر كأنه واحد من أحزاب المعارضة، وأدرك ساسة الحزب الحر أن البيروقراطيين لن يكونوا شركاءهم الحصريين واستاؤوا من مبادرات بيروقراطية وزارة المالية في دعم خطة هوسوكاوا لتقوية الاقتصاد، وعندما عاد الحزب الديمقراطي الحر إلى مكانته لقيادة الائتلاف الحاكم تحت وزارة تومي اتشي موراياما

---

(1) Tomohito Shinoda, ,” Japan’s Policy Making Under Coalition Government “, Asian Survey , vol. 38, no. 7 , (July 1998), 705.

(2) Wright, Japan’s Fiscal crisis, 201.

(3) Loewenberg, Legislatures Comparative Perspective., 321.

الائتلافيــة من عام (1994–1996)، تدخَّل سياســيو الحزب في شــؤون البيروقراطية مــن أجل إنهاء نفوذ الأحزاب السياســية الأخرى معهــم[1]. ومع ذلك، فالتحول إلى الحكومات الائتلافية لم يكن له تأثير يذكر في تعامل البيروقراطية مع الأعمال اليومية للدولة على الرغم من المحاولات المتعددة من الحكومات المتعاقبة طوال التسعينات من أجل إنشاء آليات مؤسسية جديدة لوضع السياسات العامة والتنسيق بين المطالب المتنافســة، إلا أنهــم وجدوا صعوبة في تحقيق التوافــق لجدول الأعمال بين الفرقاء مــا أدى إلــى انهيار تلك المحاولات[2]، حتى مع قلــة عدد الأحزاب المؤتلفة خلال المــدة بين عامي 1996–1998، كان من الصعب علــى البيروقراطيين أن يتعاملوا مع عدة أطراف إذ كان عليهم أن يجتمعوا اجتماعًا منفصلًا مع ممثلي كل حزب وهو ما يجعل العملية تأخذ وقتًا أطول مع قدرة تنبؤ أقل لردود الأفعال، ولاســيما أن أحزابًا جديدة ظهرت بعد عام 1993 والعديد منها يفتقر إلى القيادة والانضباط حتى العريقة منها كانت تعاني الصراعات الداخلية[3].

قبــل عام 1993، كان الكثير من سياســيي الأحزاب يشــكون بــأن البيروقراطية تمارس ســلطات يجب أن تكون بأيديهم هم ولكن في ظل واقع الائتلافات وجدوا من المناسب أن تنخرط البيروقراطية في العمل السياسي وهي طريقة ملائمة لتتحمل المســؤولية عن السياسات الفاشــلة التي يمكن اعتمادها، لهذا كان البيروقراطيون في وضع مهيمن في النظام السياســي الياباني نتيجة عملية خســارة الكثير من السياسيين لمواقعهم الحزبية ومنها الحزب الليبرالي الحر[4]. وأشارت إحدى الدراسات من خلال عينة شــاملة لجماعات المصالح وعلاقتها بصناع السياســة حول تأثير انقطاع الحزب الديمقراطــي الحــر في الحياة السياســية، إلى أن الثقل السياســي يميل إلى مصلحة البيروقراطية، بمقارنة بدراســة ســابقة في عام 1980 عندما كان الحزب في ذروة قوته اختارت جماعات المصالح 47.6 في المئة للحزب مقابل 46.4 في المئة للبيروقراطية،

(1) Hori, The Changing Japanese, p72.

(2) Gerald Curtis, The Logic Of Japanese Politics, (Columbia University Press, New York, 1999),120.

(3) Hori, The Changing Japanese, 73.

(4) Curtis, The Logic Of Japanese Politics, 231.

فـــي حين هـــذه التي أُجريت عام 1994 اختارت 31.2 في المئة للحزب بمقابل 60.7 في المئة للبيروقراطية[1]. وســـاعدت مدة عدم الاســـتقرار الوزاري من عام (1987 – 2000) التي شـــهدت عشرة رؤساء وزراء مختلفين على الاستمرارية للبيروقراطية؛ لذا قـــرر الحـــزب الديمقراطي الحر، بعد أن هيمن على الائتلافات في عام 1998، العودة إلى نظام الأقســـام في مجلس بحوث السياســـات الذي تسعى فيه الفصائل بنشاط إلى تحقيـــق مصالحهـــا القطاعية ومن ثم بعد أن ينضج القـــرار يتم عرضه على الأحزاب الأخـــرى فـــي الائتلاف؛ لأن هذه الآلية توفر دعمًا مســـتقرًا من الداخل وعلاقة وثيقة مع البيروقراطية، في حين أن أســـاليب مجالس الأحزاب الائتلافية كآلية قرار مركزية تفتقـــر إلى مصـــادر الدعم الداخلية، فضلًا عن أن رئيس الوزراء يذهب مباشـــرة إلى الجمهور والإعلام في بحثه عن دعم لأهداف سياســـته[2]، مع أن الحزب الديمقراطي الحر كان يفتقد إلى معارضة حقيقة. لا، إن التفكك داخل الحزب الحاكم عاناه رئيس الوزراء وقد ضعفت سلطته بسببها، وانخفضت وتيرة التشريعات، وفي ظل هذه الحقيقة حافظت البيروقراطية على دور فاعل وقوي.

ثالثًا: البيروقراطية في ظل نظام الثنائية الحزبية

كان لتأسيس الحزب الديمقراطي الياباني (DPJ)، عام 1998، أثر بالغ في ظهور نظام الثنائية الحزبية والمنافســـة المطردة مـــع الحزب الديمقراطي الحر بالائتلاف مع شـــريك ثانٍ محتمل وهو حزب كوميتو الجديد. كانت بداية الحزب من اجتماع بين السياســـيين الإصلاحيين من عدة أحزاب بهدف إنشاء قوة معارضة حقيقية قادرة على الفوز وأخذ الســـلطة من الحزب الديمقراطـــي الحر (LDP)، وتعزز هذا التجمع عام 2003 عن طريق الاندماج مع الأحزاب الأخرى[3]. على مدى ثلاثة عشر عامًا بعدها تصاعدت قوة الحزب الديمقراطي الياباني بعد أن لاقت فلســـفته رواجًا بين الأوساط الشعبية التي تقوم على انتقاد أن النظام السياسي لم يعد يستجيب لتغيير الأزمنة؛ وذلك

(1) Loewenberg, Legislatures Comparative, 325.

(2) Shinoda, “ Japan’s Policy Making Under Coalition Government” , 722.

(3) موقع الحزب الديمقراطي الياباني، تاريخ النشر 27 مارس/ آذار 2016، (تاريخ الدخول 3 ديسمبر/ كانون الأول 2016): https://www.minshin.or.jp/about-dp

بسبب السيطرة التي تقوم بها البيروقراطية، والهيكل الحاكم المتواطئ الذي وصل إلى طريق مسدود فيجب إسقاط نمط تفكير النظام القديم وأصحاب المصالح وإيجاد وضع جديد ومرن، فهم يعدُّون أنفسهم ممثلي دافعي الضرائب والمستهلكين ويجب أن يأخذوا بيدهم لبناء طريق ديمقراطي جديد[1]. وعلى النقيض من الحزب الديمقراطي الحر الذي يعتمد على البيروقراطية في صنع السياسات، فإن الحزب الديمقراطي الياباني يهيمن عليه المهنيون الشباب، ومن بينهم موظفون ومحامون وأطباء وعمال إغاثة، ومصرفيون، وصحفيون، وهم يعتمدون على مجموعة واسعة من الخبرات في صياغة مقترحات السياسة.

أثناء مدة تدهور شعبية الحزب الديمقراطي الحر (LDP) مع تعاقب سريع لثلاثة رؤساء وزراء منه، كل منهم لم يبقَ في منصبه لأكثر من عام واحد، جرت انتخابات مجلس المستشارين، عام 2007، وأصبح الحزب الديمقراطي الياباني (DPJ) أكثر الأحزاب حصولاً على المقاعد، بعد الإصلاح الذي طرأ على النظام الانتخابي، جاءت انتخابات مجلس النواب عام 2009؛ لتشير إلى صعود الحزب الديمقراطي الياباني بأغلبية ساحقة (308 من أصل 480 مقعدًا) وإجبار الحر على تبوؤ مقاعد المعارضة للمرة الثانية بعد انتخابات عام 1993، ولأول مره تشهد اليابان حزبين كبيرين وتوجهًا نحو النظام الحزبي الثنائي الذي لم يتبلور حاليًّا بشكل نموذجي[2]. هذا الصعود للحزب الديمقراطي الياباني جاء بعد سلسلة وعود انتخابية تخص إدارة الاقتصاد وشعار تمكين السياسيين ضد النخبة البيروقراطية التي اتُّهمت بسوء إدارة قطاعات المجتمع الأخرى، والهدف المعلن هو جعل صنع القرار بيد السياسيين بمقابل خضوع البيروقراطية لأنموذج القرار من أعلى إلى أسفل. لذا، بعد أن تسلَّم الحزب السلطة كانت أولى إجراءاته تتمحور حول إزالة البيروقراطيين من عمليات صنع القرار وتقييد تدفق المعلومات إليهم مع السعي الحثيث إلى تبوؤ السياسيين أعلى المستويات في القيادة البيروقراطية[3]. وكان الحزب يتطلع للاعتماد على فصائله

(1) فلسفة الحزب الديمقراطي الياباني الأساسية متاحة على موقع الحزب في شبكة الإنترنت.

(2) Machidori Satoshi, “ The last Two decades in Japanese politics – Lost opportunities and undesirable outcome» , in, Examining Japan’s Lost Decades, ed. Yoichi Funabashi and Barak Kushner (Routledg , New York , 2015), 144.

(3) Kenji Kushida and Philip Lipscy , The Rise and Fall of the Democratic Party of Japan

تمامًا كما مارسها الحزب الديمقراطي الحر، الذي انضم عدد من أعضائه إلى الحزب الصاعد مع أنماطهم الفئوية، وهذه الأنماط كانت السـبب في أن يخسر الحزب الحر هيمنته على الحياة الحزبية والسـبب أن تقسـيماته تتفرع إلى زعماء، وهؤلاء يولِّدون انشـقاقات تؤدي إلى خروج الفصيل كله وهذا أدى إلى نقل الانشـقاقات إلى داخل الحزب الديمقراطي مع هشاشـة التنظيم وتعدد المشـاكل نتيجة التركيبة الداخلية التي لم يتم التوفيق بينها[1].

في ظل هذه الأجواء من استبعاد البيروقراطية ومعارضة الحزب الديمقراطي الحر في الدايت، انخفض معدل تشـريع القوانين المقترحة داخل البرلمان إلى نسـبة 4 في المئة في جلسات الدايت العادية، ولم يقتصر الأمر على معدل تشريع القوانين ولكن معدل اقتراح القوانين من مجلس الوزراء انخفض إلى أدنى مستوياته إذ وصل إلى 55 في المئة في عام 2010 مقارنة بالحزب الديمقراطي الحر الذي سـجل 70 في المئة في عام 2009 و100 في المئة في عام 1999[2]، وخلال ثلاث سنوات ونصف حدث الكثير من المشـكلات الاقتصادية والبيئية مثل إعصار تسـونامي وما تبعه من أضرار بمحطة الطاقة النووية، وكانت استجابة الحزب الديمقراطي الياباني غير فاعلة، فضلًا عـن الجدل حول ضريبة الاسـتهلاك وطبيعة التعامل مع نـزاع إقليمي مع الصين[3]. وانتقل هذا الإرباك إلى الخارج إذ أعرب مسؤولو السياسة الخارجية عن أسفهم؛ لأنهم لا يعرفون موقف اليابان الرسمي فيما يتعلق بقضايا السياسة الرئيسة ما زاد من إحباط القوى الخارجية الدولية إذ تلقوا رسـائل متناقضة من النظام السياسـي، وظلت عملية صنع السياسة غير مستقرة وعدم اليقين بشأن أهداف السياسة العامة على نطاق واسع معدومًا. وفي ظل هذا التشتت عاد الحزب الديمقراطي الياباني إلى البيروقراطية بغية

- The Politic Transition and Governance , (Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University , 2013), 32.

(1) Hrebnar and Itoh," Japan's changing Party System ", 12.

(2) Kushida and Philip, The Rise and Fall of the Democratic Party of Japan , 20.

(3) Robert Pekkanen and Steven Reed," Japanese Politics Between the 2009 and 2012 Election ,in The Palgrave Macmillan Japan Decides 2012 , ed. Pekkanen and Reed (Palgrave Macmillan, UK , 2013), 9.

إدارة السياسة العامة وتلافي التخبط الذي وقع فيه الحزب نتيجة عدم امتلاكه الآلية البديلة في صنع القرار نتيجة توتر العلاقة مع الوزارات[1]، مما أدى إلى انتقادات داخلية نتيجة تنصل الحزب من وعوده الانتخابية التي انتهت به أن يكون أكثر اعتمادًا على البيروقراطية مع قلة في التشريعات، ومن المفارقات أن العوامل التي كانت سببًا في وصول الحزب إلى السلطة هي نفسها كانت سبب خسارته انتخابات مجلس النواب، عام 2012، لمصلحة الغريم الحزب الديمقراطي الحر.

مع عودة الحزب الديمقراطي الحر إلى السلطة بأغلبية الأصوات في انتخابات مجلس النواب عام 2012، وتعزز ذلك في نتائج انتخابات مجلس المستشارين، عام 2013، ومجلس النواب، عام 2014، عاد الحزب أقوى وبهامش كبير مقارنة بالحزب المعارض وهو في وضع أفضل بكثير من العقدين السابقين. حاول الحزب تجنب الأخطاء التي تسببت في خسارته السابقة من خلال التوفيق بين متطلبات الناخبين من محاربة الفساد وتقويض هيمنة النخبة البيروقراطية مقرونة بإصلاحات اقتصادية أخرى، وكان لابد من الاستعانة بآليات صنع القرار، ومنها: البيروقراطية؛ لذا سعى رئيس الوزراء، شينزو آبي، للتوجه إلى المركزية في صنع القرار مثل ما فعل الحزب الديمقراطي الياباني من خلال تعزيز الهيئات الإدارية العليا التي ترتبط مباشرة مع رئيس الوزراء مع إرسال إشارات واضحة للبيروقراطية بأنها ترغب في العمل معها بفاعلية، كما استعانت بالفصائل الداخلية للحزب من أجل الإسهام في صنع القرار وإن لم يكن بتلك الفاعلية، ونتيجة الانشقاقات منذ عام 2014 أصبح العمل بين السياسيين والبيروقراطية يسير بسلاسة[2]، إذ -كما يبدو- فإن محاولات إعادة التنظيم المؤسسي بين السياسيين والبيروقراطيين كانت أكثر نجاحًا مما كانت عليه في وقت الحزب الديمقراطي الياباني على الرغم مما يحصل من توترات بين الحين والآخر بين الوزارات والهيئات التنفيذية ودوائرها الانتخابية نتيجة معارضة المستويات العليا من البيروقراطية لبعض التوجهات التي لا ترغب بها[3].

(1) Kushida and Philip, The Rise and Fall of the Democratic Party of Japan, 20.

(2) Werner Pascha, et. al. " Sustainable Governance Indicators 2016 - Japan Report " , (GIGA German Institute of Global and Area Studies) ,(German ,2016).32.

(3) Ibid.

الفصل السادس

(الأمكادوري) البيروقراطية في القطاع الخاص

دور البيروقراطية لا يتحدد فقط من خلال نشاطهم داخل الوزارات أو المؤسسات الرسـمية الاخرى كأفراد خدمة مدنية، وإنمـا ينتقل إلى فضاءات أخرى، وهذا يتعلق بدورة حياة البيروقراطي التي لا تتوقف عند التقاعد، ولكن ينتقل إلى مسارات أخرى داخل الحكومة وخارجها وتتغير معها متطلبات العمل الجديد وطبيعة الدور المطلوب القيـام بـه. وكل ذلك يتحدد بعد التقاعد فعند دخول البيروقراطيين للوزارة يخضعون لقواعـد الترقية، وتبدأ خيارات ترقيتهم بالتضييق عند وصولهم إلى سـن الأربعينات، فكلما انتقلوا إلى مرتبة أعلى كان هناك عدد أقل من المناصب القيادية، وعند الترقية النهائية إلى مسـتوى نائب الوزير الإداري، ويتم اختياره من لدن نائب الوزير المنتهية ولايته، وعند اختيار أحدهم يؤكد العرف السائد على بقية المرشحين التقديم للتقاعد في عمر فوق الخمسين بقليل لضمان أن نائب الوزير الجديد له الأقدمية المطلقة في الوزارة[1]، كما أن ضغط الترقيات من المستويات الدنيا يدفع إلى فسح المجال للشباب من خلال التقاعد في وقت مبكر، وهذه العملية ليست عشوائية بل تتولى أمانة الوزارة مسؤولية العثور للزملاء المتقاعدين على وظائف ومناصب جديدة في القطاع الخاص، وهذه الممارسة سمحت بها المادة (103) من قانون الخدمة العامة مع ورود حظر فيه يمنع المتقاعد من أن ينخرط مباشرة في القطاع ولاسيما الشركات التي كانت لها مع الوزارة أو المؤسسة التي يروم المتقاعد العمل فيها علاقة وثيقة خلال السنوات الخمس الأخيرة[2]، مع ذلك يكون هناك استثناء لبعض الحالات؛ لذلك لا يبحث البيروقراطيون المتقاعدون عن فرص عمل بأنفسهم أو تأتي الشركات بنفسها للحصول على خدماتهم بل يقوم بذلك مكتب حكومي خاص مسـؤول قانونيًا عن إدارة شؤون الأفراد ما بعد التقاعد وهي الهيئة الوطنية لشؤون الموظفين التي تعمل كوسيط توظيف، إلا أن أمانة الوزارة هي الوسيط الفعلي؛ لأنها تعرف مهنة البيروقراطيين وخبرتهم ومصالحهم كما تؤدي العلاقات الشـخصية والمصالـح ذات الصلة والقضايا التجارية دورًا في عملية إعادة التوظيف[3]. وهناك الكثير من الأسـباب التي تدفع البيروقراطي إلى العمل مرة

(1) Rothacher , The Japanese Power Elite, 132.

(2) The National Public Service Act , no. 120, 1947, Article 103.

(3) Ulrike Schaede, The “ Old Boy” Network and Government – Business Relationships

ثانية، منها: انخفاض مرتب المتقاعد إلى النصف في ظل النفقات المعيشــية الباهظة، فضلًا عن أن البعض يرغب في مواصلة العمل، كما يساعدهم على ذلك نظام العمالة المعروف في الشــركات اليابانية الذي يقوم على تشــغيل الموظف لمدى الحياة وهذا يعني أن تكلفة العمل ثابتة؛ لذا يجب على صاحب الشركة أو المصنع الإبقاء على قوة عمل أصغر فهو لا يستطيع عزل موظفيه في أوقات الانكماش، وبذلك تلجأ الشركات التي تشهد ازدهارًا إلى توظيف المتقاعدين على أساس سنوي ودون عمل دائم[1]، وفي ضوء ذلك، تكون المسارات التي يسلكها المتقاعد متعددة يمكن حصرها في:

1 - العمل في الحياة السياسية

إن البيروقراطية في النظام السياســي الياباني من الناحية القانونية لا يُســمح لها بممارســة أي نشاط سياســي خلال خدمتها المدنية، ونشاطها السياسي يبدأ عادة بعد التقاعد وربما قبل ذلك بكثير، فهناك الحالات التي يســتقيل أو يتقاعد الموظف في وقت مبكر ويرشح للانتخابات وتسمى (استغلال موقف) وهي عادة ما تكون مفتوحة للبيروقراطيين الذين خدموا في أقاليم مختارة بعناية وبأســلوب يتناســب وبناء الدعم السياســي العــام، ويمنحهم الحــزب الديمقراطي الحر تأشــيرة الدخول وهو ما يعد تسللًا للبيروقراطية داخل الأحزاب، وهي حالة طبيعية في سياق صنع وتنفيذ السياسة التــي تقوم على العلاقة الوثيقة بين الــوزارات والحزب المهيمن[2]، كما أن كثيرًا من البيروقراطيين أصبحوا محافظين في الولايات ونواب المحافظين وأعضاء كلا المجلسين في الدايت، وتشير التقديرات بين عامي 1955-1984 إلى أن 21 في المئة من المقاعد في مجلس النواب شُغلت من قبل البيروقراطيين[3]، كما يُعد هؤلاء البيروقراطيون آلية داخــل المجالس والولايات لتحقيق التــوازن وتعزيز الجماعات المحرومة بالحصول على موارد إضافية، وعادة ما يمثلون المناطق الأفقر في اليابان، ومن الأمثلة على ذلك

---

in Japan , The Journal of Japanese Studies , vol. 21, no.2 , (Summer 1995), 296.

(1) Chalmers Johnson, “The Reemployment of Retired in Japanese Big Business”, Asian Survey , vol. 14, no. 11,(Nov. 1974) , 959.

(2) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan,14.

(3) Carpenter, Special Corporation and the Bureaucracy, 100.

محافظة كيوشو التي تعد الأفقر نسبيًّا إلا أنها أكثر تمثيلًا من البيروقراطيين السابقين[1]، وذلك أن تعيين هؤلاء سـيبقيهم موالين لوزاراتهم وسياسـاتها والصلات موجودة مع زملائهم السابقين فيما يتعلق بالمشروعات والإعانات العامة وبالمقابل يتبعون التوجيه الإداري فيما يتعلق بتخطيط السياسات. مثال آخر، محافظة إهايمي، وهي محافظة ريفية في جزيرة شـيكوكو لا تنتج سـوى 36 في المئة من الضرائب المحلية وعندما انتُخب موريوكي كاتو وهو بيروقراطي رفيع من وزارة التربية والتعليم لمنصب المحافظ عام 1999 أعـرب أصحـاب الأعمال المحليون عن أملهم في أن يكون حلقة وصل جيدة مع الوزارات الوطنية ويسهِّل من حصولهم على عقود الأشغال العامة والإعانات[2].

وعادة ما تكون طريقة دخول العمل السياسي إما بالانتخابات من خلال ترشيح الأحـزاب أو عـن طريق «الإعارة» مـن الوزارات إلى حكومـات المحافظات لمدد تصل إلى ثلاث سـنوات، هذه الإعارة لها مسوغات أن البيروقراطية بمنزلة قناة تصل الحكومـة المحلية بالحكومة المركزية إذ يدرسـون المنطقة وينقلون المعلومات عن الحكومة المحلية إلى طوكيو، إلا أنه تعرض لانتقادات أنه يشير إلى عدم ثقة الحكومة الوطنية في الإدارات المحلية، وهؤلاء الموظفون المعارون ما هم إلا أدوات سـيطرة على السياسات المحلية[3].

2 -العمل في مؤسسات عامة

المؤسسـات العامة هي كيانات قانونية خاصة منشـأة بموجـب القانون وتُموَّل جزئيًّا من الأموال العامة، مثل: الشركات العامة التي تكون على صلة بالوزارات ذات الاختصاص، والتحاق البيروقراطيين فيها يسمى إعادة توظيف؛ لأنه يحتفظ بمكانه في القطاع العام ولا يخضع لأي قيود قانونية أو لمدة حظر، وتشكل هذه المؤسسات أهمية كبيرة بوصفها مناطق بديلة للمتقاعدين، وقد جرت محاولات خفض عدد الملتحقين بها ولكن واجهت مقاومة قوية من البيروقراطيين وبالذات في وزارة المالية؛ إذ تتمتع

(1) Kent Calder," Elites in an Equalizing Role: Ex- Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government – Business Relationship", Comparative Politics, vol. 21, no.4, (Jul. 1989), 390.

(2) Carpenter, Why Japan Can't Reform, 73-74.

(3) Carpenter, Special Corporation and the Bureaucracy, p100.

الإدارة العليا في هذه الشركات بمرتبات مريحة تجعلها جاذبة للمتقاعدين[1].

3 -العمل في المنظمات غير الربحية

مصــدر آخــر للعمل بعد التقاعد هو المناصب الرفيعــة في الجمعيات التجارية والاتحــادات لمختلــف الصناعات، مثــل: رابطة البترول في اليابــان واتحاد الحديد والصلب، وهي مؤسســات غيــر خاضعة للربح وغالبًا ما تكــون مرتبطة بالوزارات، والعمل فيها لا يخضع لقيود قانونية وغالبًا ما ينتقل إليها المتقاعد لقضاء عدة سنوات قبل اســتئنافه العمل في القطاع الخاص؛ إذ إن المادة (103) فيها الكثير من الثغرات التي جعلت الوزارات تعطي الإعفاءات بحرية للعمل بعد التقاعد[2].

4 -المؤسسات الملحقة بالوزارات

تكون المجالس الاستشــارية والمعاهد البحثية مكانًا للمتقاعدين للاســتفادة من خبراتهم، وعادة ما تســمى هذه التنظيمات بالأجهزة المســاعدة وهي موجهة أساسًــا نحو البحث العلمي ودراســة السياســات وتقديم الآراء حولهــا، وهي تعد محطات اســتراحة لقضاء ســنتين الحظر بعد التقاعد[3]، وفي دراسة استقصائية عام 2005 عن عدد المتقاعدين في المجالس الاستشارية التابعة للحكومة، بيَّنت أن هناك 108 مجالس استشارية 42 في المئة من الأعضاء فيها هم من البيروقراطيين السابقين ويتلقون راتبًا شهريًّا فضلًا عن التقاعد من وزاراتهم السابقة، كما ينتظم هؤلاء في لجان تعالج مظالم الجمهور داخل مؤسساتهم السابقة[4].

5 -العمل في القطاع الخاص

عــادة ما يجد البيروقراطيون عملًا في الشــركات الربحية التي تعمل في القطاع الخــاص، وعلى هذا النوع من العمل تورد قيود قانونية يســيرة، ويمكن للمتقاعد أن

(1) Adriano Van Rixtel , Informality and Monetary Policy in Japan – The political economy of bank performance, (Cambridge University Press ,U.K.,2002), 57.

(2) Johnson, The Reemployment of Retired in Japanese Big Business, 954.

(3) Van Rixtel, Informality and Monetary Policy in Japan, 58.

(4) Carpenter, Why Japan Can’t Reform, 74.

يتلاعب بذكاء من خلال العمل في أكثر من مسار، فمثلًا يعمل مستشارًا في مؤسستين أو عضوًا في مؤسسة ترتبط بالوزارات ويقدم خدمات في القطاع الخاص.

وتعد حركة العاملين من القطاع العام إلى القطاع الخاص ممارسة موجودة في معظم البلدان الغربية، وما يميزها في اليابان أنها تدار مؤسسيًّا وتعرف هذه الممارسة باسم (الأمكادوري – amakudari) ومعناه (الأصل أو النسب من السماء)، ومن الواضح أن الفكرة من التسمية هي أن البيروقراطية هم أعضاء في نخبة السلطة[1]، وهذه التسمية يعممها بعضهم على جميع مسارات عمل البيروقراطية بعد التقاعد خارج الوزارات إلا أن معناها بالإطار الضيق يتعلق بالعمل في القطاع الخاص حصرًا.

الافتراض العام أن الحكومة والقطاع الخاص هما كيانان متمايزان ولكن في اليابان يكون عكس هذا الأمر، رجال الأعمال الذين يتعاملون مع المسؤولين الحكوميين في حد ذاتهم مسؤولون متقاعدون[2]، فهناك شبكة واسعة من الاتصالات بين القطاعين والأمكادوري واحدة من أهم قنواتها التواصل وفي بعض الأحيان يكون التعاون قبل أن يتقاعد الموظفون من خلال إعارة بعض المسؤولين إلى الإدارات العليا في الشركات والصناعات الخاصة هذه العملية تسمى (شوكو–Shukko) وقد تمتد عدة سنوات، ويكون الموظفون فيها لا يزالون على اتصال مع وزاراتهم إلا أنها تكون حافزًا للأمكادوري فيما بعد[3].

لقد كان العمل بعد التقاعد غير معتاد حتى عام 1931 عندما بدأ التحشيد للحرب العالمية الثانية وتم تكثيف التنظيم للاقتصاد وجدت الشركات نفسها بحاجة إلى معلومات من البيروقراطيين وخطط العمل وفرصة للتعامل معهم بحرية تامة، وبعد الحرب بدأت الحكومة تتبنى اتجاه الدولة التنموية وتنظيم الاقتصاد الواسع والموجه؛ لذا ازدادت الحاجة إلى تدفق البيروقراطيين في القطاع الخاص وأخذت الشركات تقدم الحوافز لاستقطابهم[4]. وبعد نضوج الاقتصاد الياباني وصل إلى درجة من التقدم

(1) Stockwin, Dictionary of the Modern Politics of Japan, 14.

(2) Johnson," The Reemployment of Retired in Japanese Big Business", 953.

(3) Susan Carpenter, Japan Inc. on the Brink Institutional Corruption and Agency Failure, (Palgrave Macmillan, New York.2015), 73-74.

(4) Calder," Elites in an Equalizing Role",382.

أصبح قادرًا على الاستغناء عن هذه الآلية، مع ذلك استمر العمل في ممارستها، وهناك تفسيرات عدة توضح سبب استمرار توظيف البيروقراطيين المتقاعدين، على النحو الآتي:

1. نظام مكافأة للبيروقراطية: أحد التفسيرات يؤكد أن الأمكادوري نظام محفز ومكافأة داخل البيروقراطية الحكومية، فهي شكل من أشكال التعويض المؤجل الذي يستند إلى الأداء الفعلي ولاسيما في ظل الأجور العالية في القطاع الخاص مقارنة براتب التقاعد، فضلًا عن أن البيروقراطية الحكومية جاذبة للشركات؛ لأنهم الأفضل والأذكى بين خريجي الجامعات والأكثر خبرة [1].
2. قناة تواصل: إن الأمكادوري يوفر شبكات سياسية غير رسمية تقوم بنقل المعلومات بين الدولة وقطاع الأعمال، وتخدم أغراضًا أخرى، مثل: التشاور وتسوية النزاعات وبناء توافق في الآراء بشأن توجهات السياسة الصناعية، كما تعمل على توطيد العلاقة بين رجال الأعمال والبيروقراطيين في الوزارات وكبار القادة السياسيين[2].
3. قناة تربط القطاع العام بالخاص: يعد الأمكادوري أداة سيطرة سياسية من الوزارات على القطاع الخاص من خلال ممارسة التوجيه الإداري، وهو جزء من سياسة التدخل والتوجيه التي تقوم بها الحكومة، فالكثير من قدامى البيروقراطيين هم أعضاء في مجالس إدارة الشركات ولهم أهمية في تشكيل القرارات اليومية ويراقبون سير تنفيذ التوجيهات ورفد الوزارة عن إدارة الشركات ومدى التوافق في أعمالها مع السياسة الصناعية[3]. ووفقًا للمعايير العالمية، فإن الرقابة التنظيمية للدولة في اليابان ما زالت كبيرة وخاصة في القطاعات الاستراتيجية، مثل: النقل والطاقة والتمويل، والاستعمال الواسع للتوجيه الإداري له انعكاسه إذ توجد حاجة ملحَّة للشركات للوصول إلى

(1) Van Rixtel , Informality and Monetary Policy in ,60.

(2) Chikako Usui, and Richard Colignon, ," Government Elites and Amakudari in Japan 1963-1992", Asian Survey , vol. 35, no. 7 , (Jul. 1995), 683.

(3) Van Rixtel , Informality and Monetary Policy in, 62.

المعلومــات لدى الحكومة والتأثير في القرارات التنظيمية، ويتم الاســتعانة بالأمكادوري كوسيلة لتوفير معلومات مباشرة للشركات[1]، فهم قادرون على جمع المعلومات أســرع وأكثر ســهولة من أي شخص من الخارج، وبذلك فالبيروقراطيون السابقون ينتظمون كجماعة ضغط تعمل لمصلحة الشركات ومن الممكن أن يقنعوا الجهات الحكومية بتعديل تخطيط القواعد والأنظمة الجديــدة التي تؤثر في نفقــات الإنتاج، وكذلك يوفرون للحكومة تقييمات حول وضع السوق ونوعية التوجيهات التي تتلقاها الشركات[2].

4. آلية تحقيق المســاواة بين المتنافســين: إن غالبية البيروقراطيين المتقاعدين ينتقلــون إلى القطاعات الاســتراتيجية في الاقتصاد، مثل: المصارف والبناء والنقل والاتصالات، ولكن الذين يدخلون مباشــرة إلى الشــركات الصغيرة يســاعدونها على التأثير في سياســة الحكومة التي تمسها وتمثيل مصالحهم لدى الوزارات ويعززون وصولهم في عملية صنع القرار الاقتصادي الوطني، فغالبًا ما تفتقر هذه الشــركات إلى الصلات المجدية مع الحكومة وقدرتها ضعيفــة للتأثيــر في القرارات، وتزداد الرغبة من الشــركات الصغيرة عندما تتصاعد الضغوط والقيود التنظيمية ولمواجهة التقلبات في البيئة الاقتصادية الدولية لكي تتمتع ببعض الحماية من الوزارات[3].

مــن خلال هــذه الأدوار التي تقوم بها البيروقراطيــة تبين أن الأمكادوري تقوم بربط الشبكات غير الرسمية وتوصيلها بالرسمية والقيام بعملية التداخل بين الحكومة والأعمــال التجاريــة التــي تخدم المصالح العامــة والخاصة، وتوفر هذه الشــبكات والتداخلات آليات ضمنية لإيجاد إعادة التنظيم للسياســة الصناعية، وتبرز أهمية هذه العلاقات في أنها اتخذت شــكلًا مؤسســيًّا من التعاون بين أطراف السلطة. من ناحية أخرى، تتفاوت الوزارات فيما بينها حول إسهاماتها في عدد تشغيل الأمكادوري، وهي بحســب تسلســلها: المالية، والتجارة والصناعة، والبناء، والزراعة والغابات، والنقل، ووكالة الضرائب، وتتصدر وزارة المالية جدول المسهمين بتشغيل أفرادها المتقاعدين

(1) Schaede and Ulrike, “ The “ Old Boy” Network and Government”, 302.

(2) Carpenter, Special Corporation and the Bureaucracy, 87.

(3) Calder,” Elites in an Equalizing Role”, 383-394.

وهــذا يعــود بطبيعة الحال إلى أن الوزارة تضطلع بمهام كثيرة في جميع أنحاء النظام المالي فهي ترصد نشاط السوق وتساعد على تشكيل الآراء بشأن التغييرات التنظيمية، ومن أهم أدواتها في تحقيق ذلك هو التوجيه الإداري مدعومًا بالأمكادوري[1].

كذلــك طبيعــة العلاقة القوية بين وزارة المالية وبنك اليابان الذي هو مؤسســة شبه خاصة وبقية مصارف القطاع الخاص ما يعزز العمل بنظام الأمكادوري؛ إذ يعمل كثير من البيروقراطيين المتقاعدين في المناصب العليا للإدارات التنفيذية في المصارف والمؤسسات المالية الكبرى، فعلى سبيل المثال، في عام 1992، كان هناك 78 مسؤولًا ســابقًا فــي بنك اليابــان ومعهم 64 موظفًا، وفي 115 مصرفًــا كان 51 في المئة منها تستخدم بيروقراطيين سابقين في مجالس إدارتها[2]. والمناصب في المؤسسات المالية للقطاع الخاص تتمتع بتصنيف مرموق الذي يجب أن يكون مساويًا لرتبة المتقاعد من وزارة المالية، فبعضها محجوزة أو مصممة أصلًا لنواب الوزراء الإداريين المتقاعدين، وهي تشــمل: محافظ بنك اليابان، ورؤساء بنك التصدير والاستيراد، ومصرف التنمية الياباني، وصندوق التعاون الاقتصادي في الخارج، ويتم وضع المتقاعدين الأدنى مرتبة في المصارف الإقليمية وفي البورصات والروابط التجارية[3]. وهذه الأمثلة لا توضح فقط انتشار أبنية التحالف المؤسسي ولكن تأثيرات الطبيعة الهرمية للمجتمع الياباني، وهي من الأســباب الكثيرة التي تجعل المجتمع ذا طابع شــبكي ويتميز بالتحالفات المؤسسية التي تقوم عليها الأعمال السياسية والاقتصادية، فضلًا عن هذه الشبكات تنشأ روابط غير رســمية أخرى وهي أكثر غموضًا تتألف عن الروابط المدرسية وتحالفات الزواج والمجموعات الجامعية والصداقات التي تم تطويرها عبر الاتصالات الحكومية بالقطاع الخاص وهو ما يوفر شــبكة مضافــة لتعزيز النخبة، والأمكادوري عنصر غير عادي في هيكلية السلطة اليابانية[4].

وفي خلال الســنوات الأخيرة تعرض نظام الأمكادوري إلى انتقادات حادة لأن

---

(1) Brown, The Ministry Of Finance –Bureaucratic Practices, 32.

(2) Carpenter,Why Japan Can't Reform, 77.

(3) Brown, The Ministry Of Finance –Bureaucratic Practices, 35.

(4) Richard Colignon and Chikako Usui, Amakudari the Hidden Fabric of Japan's Economy , (Cornel University Press , London , 2003), 4.

هذا النظام بدأ يوفر أرضًا خصبة لأنشطة تزوير العطاءات والتواطؤ بين البيروقراطيين ورجال الأعمال. ومن الممارسات التي تحدث أنه يتم تقديم العطاءات السرية لمشاريع العمل العامة وخلالها يتم التواطؤ بين الشركات الخاصة لتحديد الفائز سلفًا بالمشروع والسعر الذي يدفعه، وهنا يؤدي الأمكادوري دورًا لا يقدر بثمن في الحصول على معلومات مسبقة عن المشاريع العامة والحدود القصوى للأسعار الحكومية، وبهذه الطريقة تكفل الشركات المتواطئة أن يحصل الجميع على مشروع كبير مع مرور الوقت، وأن يحول دون خفض الأسعار، كما يمنع منافسة الشركات الأجنبية[1]. هذا التواطؤ يحدث بانتظام ولا يقتصر على العطاءات بل أصبح جزءًا لا ينفصم من النظام الإداري بالعموم، وشبكة العلاقات في مجال الأعمال التجارية تزيد من جمود النظام ومن ثَم تمنع التغيير في السياسات، ولغرض الحد من هذه الظاهرة تم إصدار قانون الخدمة العامة في عام 2000 الذي عَدَّ الرشوة والتدخل في نزاهة المزاد العلني أو العطاءات جريمة جنائية، ومع ذلك بسبب رسوخ الممارسة بين رجال الأعمال والبيروقراطية لم يُحدث القانون الجديد أثرًا يُذكر[2]، ويعزى ذلك جزئيًا إلى قلة القيود على القطاع الخاص في اليابان إذ يُفتَقَر إلى الآليات القانونية الأساسية للتأثير في النخبة، أو حتى نظام مراجعات قضائي قوي يعطي حماية للمستهلك بل إن الثقافة ذات الطابع التوجيهي من نخبة متجانسة تعطي مجالًا ضيقًا للتأثير الخارجي فيها[3].

شهدت اليابان خلال عمل الأمكادوري سلسلة من قضايا الفساد التي تركت صداها في الرأي العام الياباني، ونتيجة لضغوط متواصلة قُدِّمَ مشروع قانون، في مارس/ آذار 2007، خلال وزارة شينزو آبي الأولى، تضمن مجموعة خطط منها حظر على الوزارات إيجاد مراكز أو مناصب لما بعد التقاعد لموظفيها، وعندما قُدِّم المشروع إلى الدايت في يونيو/ حزيران، وصفه رئيس الوزراء بأنه أكبر إصلاح للنظام الإداري خلال ستين عامًا[4]. بدأ سريان القانون في عام 2009 لكن أوجد معضلة أخرى

(1) Schaede, “ The “ Old Boy” Network and Government “,309.

(2) Carpenter, Why Japan Can’t Reform, 92.

(3) Colignon and Usui, Amakudari the Hidden Fabric of Japan’s Economy,15.

(4) Carpenter, Japan Inc., 75.

فقد أزيل الحظر الذي يدوم عامين والذي يمنع البيروقراطيين من شــغل وظائف مع شــركات كانت لديها تعاملات رسمية معهم خلال خمس سنوات سابقة لتقاعدهم[1]، وهو ما شــكَّل ثغرة إذ أتاح هذا التعديل ســهولة الهجرة من الوظائف في الوزارات والمؤسســات الرســمية إلى القطاع الخاص وزادت الأمكادوري بشكل كبير، وبسبب ذلك لم تتحمس بعض الوزارات في دعم مقررات هذا القانون لأن نظام الأمكادوري يعد مصدر جذب لخريجي الجامعات إلى الوزارات، فقبل القضاء على النظام، يجب أن يكــون هناك بدائــل وآليات أخرى تعمل على تحفيــز الموهوبين لدخول الخدمة المدنيــة[2]. مــع ذلك، وعلى الرغم من هذا القانون والمبادرات التي أطلقها رؤســاء الوزراء، هاتيوما وجونتشــيرو كويزومي وشــينزو آبي، لكن لم يكن لها أي أثر تقريبًا في تقليص هذه الممارسة، فعلى سبيل المثال تم إبلاغ رئيس الوزراء، ناوتو كان، عن 4240 ممارســة حدثت خلال عام 2011[3]. وفي مؤتمر صحفي، في 20 يناير/ كانون الثاني عام 2017، قدَّم وزير التعليم، هيركازو ماتســونو، اعتذارًا بعد أن تم الكشــف عــن تورط كبــار البيروقراطيين في مفاوضات غير قانونية التي تم من خلالها توظيف متقاعدين من زملائهم في مناصب جامعية[4]. وليس من المســتغرب أن يحدث ذلك في مؤسســة تعليمية فالحكومة تقوم بتوزيع 300 مليار ين من الإعانات الســنوية على الجامعات الخاصة فينظر العاملون في الجامعات إلى البيروقراطيين السابقين بوصفهم مسؤولين رئيسيين من الوزارة، وفي السنوات الخمسة التي تلت عام 2011، حصل 42 من بيروقراطيي وزارة التعليم على وظائف جديدة للعمل أساتذة جامعات في غضون

---

(1) Suart Picken, Historical Dictionary Japanese Business ,(Rowman & Little field Publishing Group Inc., London ,2017),44.

(2) Carpenter, Japan Inc.,76.

(3) Picke, Historical Dictionary Japanese Business , 44.

(4) Aoki, Mizuho," Amakudari' scheme at Ministry systemized by 13 education chief" , the japanes tim News , Feb. 6. 2017 , (access at 28/7/2017).

http://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/06/national/amakudari-scheme-ministry-systemized-13-education-chief-reveals/

شهرين من تقاعدهم وبضمنهم 14 موظفًا عملوا بعد يوم واحد من تقاعدهم[1]، وهذا يـــدل علـــى أن نظام الأمكادوري له قدرة على مقاومة التغيير والتكيف بشـــكل كبير، فقانون الحظر منع المؤسســـات المركزية أن تقوم بدور مباشـــر غير أن الممارســـات مـــا زالـــت قائمة وإذا كان في وزارة التعليم هذا المدى من التعاون بين البيروقراطيين والقطاع الخاص، ففي الوزارات ذات الأهمية للأســـواق والصناعات التجارية، مثل: وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة من المؤكد الممارسة أوسع من ذلك بكثير؛ إذ إنه يمثل نظامًا مؤسسيًّا يقوم بتسهيل العلاقات الحكومية التجارية وهو ما يفسر مفهوم الرأسمالية التشاورية اليابانية، وسعي المتزايد من الشركات لاستقطابهم وهذا يتعارض مع الفكرة المنتشرة التي تقول: إن الشركات اليابانية متعددة الجنسية تحرر نفسها من سيطرة الحكومة المباشرة[2].

(1) Get to bottom of amakudari", japanestim News, Jan. 25. 2017) access at 28/7/2017)." http://www.japantimes.co.jp/opinion/2017/01/25/editorials/get-bottom-amakudari/#. WXsYbLZLfIU

(2) Schaede, " The " Old Boy" Network and Government,315.

الفصل السابع

البيروقراطية والإصلاح السياسي

دخلـــت اليابان في نهاية القرن العشـــرين حقبة جديدة بدأت معها سلســـلة من مشروعات الإصلاح التي بمجملها اتخذت ثلاثة اتجاهات، منها: الإصلاح الانتخابي الذي تحول إلى نظام يسهم في مغادرة نظام الحزب المهيمن، والإصلاح الاقتصادي والذي تضمن سلســـلة من الإجراءات الضريبية وتحديد الإنفاق والخصخصة وهيكلة بعض القطاعات ورفع القيود، والإصلاح الإداري الذي يهدف إلى إعادة تنظيم الأجهزة الإدارية وتقليل سلطتها بما يسهم بالحكم الرشيد، ولكن هنا يتبادر للذهن: هل بلد مثل اليابـــان يحتاج إلى إصلاح؟! فاقتصاده إلى وقت قريب يحتل المرتبة الثانية وصناعاته ذات جـــوده عاليـــة ومكانة دولية مرموقة؛ هل كل هـــذا يحتاج إلى تغيير؟ التفكير هنا يكون بالمنطق الياباني الذي يعد نفسه في سباق مع الولايات المتحدة الأميركية وأنه مـــا زال فـــي حالة تحول ولم يصل بعد إلى الاقتصاد الحر بشـــكله الكامل وأي تعثر سيترك تبعاته على المدى الطويل.

مـــع ذلك، هناك عوامل متعددة عجَّلت باتجاه تبني مشـــروع الإصلاح من أجل إعادة هيكلة النظام السياســـي، أولها: الأزمة الاقتصادية، ويعود أصل المشكلة إلى أن اليابان وضعت مجموعة من المؤسســـات الاقتصادية والسياسية تتناسب مع توجهاتها في حقبة ما بعد الحرب والتي أتاحت أداء اقتصاديًّا متميزًا ونموًّا واسعًا، وكانت هذه المؤسســـات مسؤولة عن الاســـتقرار السياســـي والمالي والاقتصادي، وتتسم بدرجة عالية من التنظيم الحكومي والرقابة الإدارية على القطاعات الاقتصادية والمؤسســـات كانت أكثر اســـتجابة للمنتجين من المســـتهلكين[1]، حققـــت خلالها ما عُرف بظاهرة «المعجـــزة اليابانيـــة»، ولكن في العقد الأخير من القرن العشـــرين انتقلت إلى مرحلة أقل في النمو؛ إذ كان متوســـط النمو 4 في المئة في الســـبعينات والثمانينات ومن ثم وصل إلى صفر خلال التســـعينات[2]. وهذا التدني في النمو مســـألة طبيعية فالاقتصاد الياباني تطور وأصبح ناضجًا ولم يعد يستورد التقنيات من العالم المتقدم فهو أصبح

(1) Cargill and Sakamoto, Japan Since 1980, 99.

(2) Kenichi Ohno, The Economic Development of Japan – The Path Traveled by Japan , as a Developing Country,) GRIPS Development Forum, Japan, 2006), 184.

على قدم المســاوة فلابُد له من ابتكار أشــياء جديدة حتى يمكنه الاستمرار بالنمو[1]. ترافق ذلك مع أزمات الاقتصاد العالمي في السبعينات وقد تمثل في صدمتين بسبب النفط في عامي 1972-1979، بعدها شهدت اليابان ما عُرف (باقتصاد الفقاعة) الذي تمثل بارتفاع أســعار العقارات والأسهم وارتفاع أسعار السوق منذ عام 1986 إلى أن انفجرت في عام 1992، وفيها دخلت أول مرة منذ الحرب العالمية الثانية مدة طويلة من الكســاد وبدأ النمو الاقتصادي يتباطأ وأصبح ســلبيًا وأخذت الأسعار بالانكماش وأظهرت البيانات حالة من التشاؤم[2]. واستمرار هذه الأزمة جعل اهتمام الاقتصاديين اليابانيين يتمحور في البحث عن الحلول للتغلب على المدة الطويلة من الكســاد؛ إذ يشــار إلى التســعينات بالعقد الضائع لليابان من حيث فقدان زمن من التنمية المالية والاقتصادية، ودارت النقاشــات حول جدوى ما يسمى بالطريقة اليابانية التي تتلخص في نوع العلاقات الإنســانية، والعلاقات العمالية، وصنع القرار، والعمليات الإدارية، والاقتصاد الموجه، والنقاش بأنها ما عادت تنفع في ظل التغييرات في البيئة الاقتصادية الدولية إذ طريقة إدارة العمل هذه تعد علاقات اجتماعية متخلفة وتحتوي على العديد من العناصر الإقطاعية التي تحتاج إلى تحديث[3].

وطبيعة هذه العلاقات لا تتناســب مــع التغيرات الاقتصادية الكبيرة التي طرأت على العالم الذي تحول عن الاقتصادات التي يديرها المجتمع نحو هياكل أكثر انفتاحًا وتنافســية وفردية وإلغاء القيود التنظيمية، فنشــطت الأســواق من خلال رأس المال العالمي الحر الذي يشــير إلى ظاهرة «العولمة»، وأخذت الفجوة تزداد مع المنافســة الصناعيــة المحتدمــة مع الولايات المتحدة الأميركية وبقية دول آســيا الصاعدة التي بدأت تكتســب ميزة التقنية الحديثة، وأصبحت صناعة المعلومات والمالية في أميركا أكثر تقدمًا ورواجًا وتتمتع بميزة القيادة على منافسيها، وإذا ما أرادت اليابان أن تلحق بالركــب فيجب عليها تحرير وإلغاء الضوابــط ورفع الحماية عن المصارف والزراعة

(1) Ibid., 99.

(2) Cargill and Sakamoto, Japan Since 1980,101.

(3) Makoto Itoh, , The World Economic Crisis and Japanese Capitalism , (Palgeave Macmillan, U.S.A, 1990),137.

والقطاعــات العامة التي تمثل عبئًا على الاقتصاد الذي يتعرض للمنافســة[1]، وتقليل حماية القطاعات وكسر احتكار الدولة للبيانات حول حقيقة الوضع الاقتصادي. ويعد الكشــف عن المعلومات للجمهور ضروريًّا، ففي الولايات المتحدة الأميركية يفصح عن المعلومات من لدن شركاتها العامة، لأنه شرط سابق لأداء أسواق الأوراق المالية، مما يكفل حماية المســتثمرين، في حين اليابان يتم فيها حجب المعلومات عمدًا عن الجمهور واحتكارها من الشــركات اليابانية والبيروقراطيين، هذه العلاقة في الســابق ســهلت التخطيــط الاقتصادي والدفع بعجلــة التنمية إلى الأمام إذ تتمتع الشــركات بالحماية كما تجد لها الســبيل في التأثير في ســلطة الرقابة المركزية، ولكن بعد أن تجــاوزت اليابان التنميــة في الاقتصاد المتقدم ما عادت تعمل[2]؛ لذا انهارت المقولة الســائدة: (هناك ثلاث طرق للقيام بالأشــياء: الطريقة الصحيحة، والطريقة الخاطئة، والطريقــة اليابانيــة). وبعد عام 1990، اســتبدل بهــا مقولة: (هنــاك طريقتان للقيام بالأشــياء: الطريقة الأميركية، والطريقة الخاطئة). كان لابد لليابان من أن تتكيف مع النموذج الجديد الذي تحدده مبادئ الأســواق الحرة والخصخصة وأن تتعامل بكثير من الشــفافية وزيادة الربحية والحوكمة والتــزام القواعد التي تتجاوز المحلية وتكون أكثر قبولًا عالميًّا[3]. بمعنى آخر، كان عليها التخلي عن شكل القواعد والعلاقات بين المؤسســات التي حققت لها التنمية القائمة على الإدارة المباشــرة للاقتصاد وحماية عالية للصناعة الصغيرة والمتوسطة ورفع الدعم عن القطاعات العامة، ولكن هذا يهدد بتفكيك المثلث الحديدي للســلطة، وهنا على الحزب الديمقراطي الحر التخلي عن الدوائر الانتخابية الريفية التي تعتمد على الدعم الحكومي لقطاعاتها، أما البيروقراطية فإنها ستفقد سيطرتها على إدارة الاقتصاد من خلال تقليل نسبة القطاعات التي تسيطر عليها.

أما المســألة الأخرى التي عملت على الإســراع بوتيرة الإصلاح السياسي فهي

---

(1) Mikio Wakatsuki, Japan’s New down approach , in Craige Freedman: Economic Reform in Japan – Can the Japanese Change, (the center for Japanese Economic Studies- Macquarie University , Australia , 2001), 24.

(2) Masao Nakamura, Changing Japanese Business, Economy and Society – Globalization of Post – Bubble Japan, (Palgeave Macmillan, U.S.A, 2004), 3.

(3) Wakatsuki, Japan’s New down approach, 27.

مسألة تنامي ظاهرة الفساد التي شهدتها الحياة السياسية اليابانية، ومن أشهرها فضيحة لوكهيد للطيران في السـبعينات وفضيحة شـركة ركروت في التسـعينات، التي أثبتت تورط كثير من كبار البيروقراطيين والسياسيين واستُعمل فيها مختلف تقنيات التلاعب سواء بالرشوة أو بالتداول العام للأسهم أو بالتفضيل بين الشركات، ولا تقتصر مسائل الفسـاد على هاتين القضيتين، ولكنها من القضايا التي ركزت عليها وسـائل الإعلام وأخذت أبعادًا سياسـية، منها: خسارة الحزب الديمقراطي الحر للأغلبية، عام 1993، وسببت تحولًا كبيرًا في النظام الحزبي[1]، فضلًا عن قضايا أخرى كانت سببًا لسحب الثقة عن الكثير من الحكومات المتتالية ومنها هاتيوما، عام 2009، عندما اتُّهم أعضاء حكومته بسلسلة من قضايا الفساد التي كانت سببًا كبيرًا في خسارة الحزب الديمقراطي اليابانـي الانتخابـات وفقدانه الأغلبية بفارق كبير خـلال انتخابات عام 2012[2]، وما زالـت تهم الفسـاد تظهر بين الحين والآخـر ومنها ما لاحق بعض وزراء في حكومة رئيس الوزراء الحالي، شينزو آبي، ولاسيما في عام 2016.

إن سلسـلة قضايا الفسـاد هذه صعَّدت من نبرة استياء الجمهور من الشراكة بين الحـزب الديمقراطي الحر والبيروقراطية والشـركات، ولكن ضعف المعارضة وعدم قدرتها على تسلم السلطة وكون البلاد كانت تتمتع سابقًا بسجل قوي للاستقرار المالي والاقتصادي؛ أسـهم في عدم التطرق إلى مشـاريع الإصلاح بجد خلال السـبعينات والثمانينات، ولكن تصاعد الأزمة الاقتصادية في التسعينات دفع إلى ظهور محاولات أقوى تأثيرًا للإصلاح السياسي[3].

أولًا: الإصلاح الإداري في عهد ناكسوني

بـدأت عمليـات الإصلاح الإداري في اليابان منذ عام 1960، إلا أنها لم تنطلق بجد إلا مع حكومة تاناكا كاكوي من عام (1972 – 1974)، الذي كان عازمًا على تأكيد القيادة القوية من خلال آليات تنسيق عمل السلطة التنفيذية في حالة الأزمات عن طريق

(1) Rothacher, The Japanese Power Elite, 103. Wakatsuki, Japan's New down approach, 27.

(2) Shinoda, Contemporary Japanese Politics , 134.

(3) Rothacher, The Japanese Power Elite, 103.

استعمال موارد السلطة وجعلها أكثر فاعلية[1]، ثم واصل من بعده رئيس الوزراء، زينكو سوزوكي، من عام (1980 – 1982)، وكان حينها ياسوهيرو ناكسوني، المدير الإداري في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، قد شارك شخصيًّا في جهود الإصلاح الإداري آنذاك وكان يعرف جميع تفاصيل مشروع الإصلاح، وعندما تولى رئاسة الوزراء عام 1982 بقي منغمسًا في موضوع الإصلاح وكان هدفه المعلن هو تغيير عملية صنع السياسة من القاعدة إلى القمة، وأعرب عن اعتقاده بأن رئيس الوزراء في اليابان يتمتع بسلطات قانونية أكثر من نظيره في بريطانيا إلا أن البيروقراطية أضعفت سلطاته وجعلت اتخاذ القرار بناء على توافق الآراء وأثبتت هذه الآلية حسب رأيه أنها غير مجدية[2]؛ لذا كانت دعوته إلى تغيير جذري في السياسة العامة حسب وصفه «إعادة هيكلة شاملة للنظام السياسي ما بعد الحرب»، وشكَّل تحالفًا مع مجموعة سياسيين بدعم من رجال الأعمال الذين كانوا قلقين بشأن التشديد على الزيادة الضريبية التي فرضتها وزارة المالية من أجل معالجة الانكماش[3]. كانت خطته تتمحور حول تعزيز دور مجلس الوزراء من خلال دعمه بالموظفين المحترفين بشكل منفصل عن البيروقراطية، الذي من شأنه مساعدة رئيس الوزراء في صنع السياسة وتعزيز مركزية القرار؛ من خلال إنشاء هيكل مستقل للاستشارات وجمع المعلومات[4]، ولكن لقلة الخبرة في مجال البيروقراطية، استعان بخدمات ماساهارو غوتودا، وهو من كبار البيروقراطية ليكون أمينًا عامًّا لمجلس الوزراء، وكان الأمين العام يدرك جيدًا نظام وقيود البيروقراطية. زيادة على ذلك كانت صلات غوتودا السياسية الواسعة جعلت الجميع يفكر مرتين قبل أن يكون ضد رغباته مما أسهم في تغييرات تنظيمية كبير في مجلس الوزراء[5].

ولغرض الإسراع في عملية تنفيذ الإصلاح، قام ناكسوني بتأليف لجنة تكون

(1) Aurelia Mulgan, The Abe Administration and The Rise of the Prime Ministerial Executive, (Routlege Focus on Asia , New York , 2018),17.

(2) Shinoda, Koizumi Diplomacy, 25.

(3) Ikuo Kabashima, and Gill Steel, Changing Politics in Japan, (Cornel University Press, () Ithaca – London ,2010), 24.

(4) Mulgan, The Abe Administration, 17.

(5) Shinoda, Koizumi Diplomacy, 27.

مهمتها جدولة هذه الجهود وأوكل رئاسة اللجنة إلى دوكو توشيو، رجل الأعمال الأكثر نجاحًا ومدير شركة توشيبا وقائد الأعمال، بوصفه رئيس اتحاد المنظمات الاقتصادية، وذلك ما أكسب اللجنة دعمًا قويًّا من رجال الأعمال ومن عامة الناس[1]، وكانت هذه اللجنة مؤلفة من تسعة أعضاء يساعدهم 71 من المستشارين ويدعمهم 70 موظفًا في تخصصات مختلفة، كما كان فيها ثلاثة ممثلين عن قطاع الأعمال واثنان من نقابات العمال، وواحد من الأوساط الإعلامية وآخر من الأوساط الأكاديمية وممثل عن الحكومة المحلية وممثل عن البيروقراطية المركزية[2]. وقدمت هذه اللجنة خمسة مقترحات، منها: إعادة النظر في سياسة الحكومة، وإعادة تنظيم الأجهزة الإدارية وكذلك الحد من تضخم موظفي الخدمة العامة، وترشيد العلاقة بين الحكومة المركزية والمحلية، وكذلك العمل على خصخصة المؤسسات العامة، وكان هدف اللجنة من هذه المقترحات التحول من الحكومة الكبيرة التي تعتمد على الضرائب الثقيلة من أجل رعاية قطاعات وخدمات كثيرة ومتشعبة نحو فلسفة الحكومة الصغيرة وذلك بالحد من الإعانات والتوجه نحو خصخصة القطاع العام والتصاريح والتراخيص غير الضرورية التي يجب إلغاؤها[3]. وهذه الأمور تدخل في صلب عمل البيروقراطية وإذا ما جرى تنفيذها فهذا يعني تجريدها من كل وسائل قوتها وهيمنتها، ونُفِّذت أولى خطوات الإصلاح من خلال خصخصة بعض الشركات الحكومية الكبرى، مثل: نيبون للهاتف والبرق (التلغراف)، والسكك الحديدية، وشركة الملح العامة، وشركة التبغ العامة وقُسِّمت إلى شركات متعددة، وقُيدت المرتبات المدفوعة للموظفين وتنفيذ خطة لتخفيض البيروقراطية بنسبة 5 بالمئة[4]. كما أنشأ كثيرًا من المجالس الاستشارية الرسمية وغير الرسمية وكانت أدوات لتحديد المشكلات وبذلك كسب التأييد الشعبي للتعامل مع هذه القضايا، وهذا ما دفعه لتمديد دورة الدايت 77 يومًا لتمرير قانون

(1) Ito Daiichi, “ Policy Implication of Administration Reform» , in Dynamic and Immobilist , ed. Stockwin, 82.

(2) Mitsutoshi Ito, , “Administration Reform in Japan – Semi autonomous Bureaucracy () under the Pressure toward Small Government” , in State and administration in Japan and German , ed. Michio Muramatsu and Frieder Naschold, 64.

(3) Ibid.

(4) Mitsutoshi Ito, , “Administration Reform in Japan”,64.

الخصخصة العامة مستغلًّا قوة الرأي العام. وقد حقق الإصلاح الإداري فعالية، ولم تكن هناك خلافات في داخل الحزب الديمقراطي الحر، وفي ظل استمرار تصاعد شعبية ناكسوني أُعيد انتخابه في أكتوبر/ تشرين الأول عام 1984[1].

وفي خلال الوزارة الثانية لناكسوني، اتجه إلى قضية رئيسة هي مسألة الإصلاح الضريبي إذ كان فرض الضرائب من اختصاص وزارة المالية، وقد حاول رئيس الوزراء التأثير في العملية السياسية الضريبية من خلال تعيين 10 مستشارين، ولكن هؤلاء لم يكن لديهم الخبرة اللازمة في مثل هذه المسائل التقنية المعقدة وفُرضت ضرائب غير مباشرة على قطاعات واسعة من الصناعات، وفي خضم الشد والجذب على طريقة فرض الضريبة التي أقرتها الوزارة والشرائح التي تناولتها، اعترف كبار أعضاء الحزب الديمقراطي الحر بأن إجراءات الإصلاح الضريبي كانت متسرعة ومن أسباب إخفاقها عدم الاقتناع بها من الجمهور وقطاع الصناعات التي دعمت فوز ناكسوني على أمل الفوز بالإعفاءات الضريبة والتخلص من شدة وزارة المالية، كما واجهت الضرائب معارضة من وزارة المالية التي رأت أنها تمس القطاعات الأساسية الثلاثة في الحياة وهي الملابس والمواد الغذائية والسكن، كل هذا الجدل انعكس على هزيمة الحزب الديمقراطي الحر خلال الانتخابات المحلية في ربيع عام 1987[2]، ومن ثم أخفقت محاولة ناكسوني لتعزيز التوجهات الرئاسية في مجلس الوزراء. وعلى الرغم من أن خطة الإصلاح جرت في ثلاثة مجالات، هي: الإدارة والتعليم والنظام الضريبي، إلا أنها لم تُحدث في أي منها الأثر المنشود في النهاية.

ثانيًا: جهود ريوتارو هاشيموتو في الإصلاح الإداري

انتُخب ريوتارو هاشيموتو رئيسًا للحزب الديمقراطي الحر لمدة سنتين، في عام 1995، وتولى رئاسة الوزراء عن الائتلاف الحاكم بعد استقالة تومي إتشي موریاما وهو من الحزب الديمقراطي الاجتماعي بسبب أزمة قروض (جوسن - jusen) التي كانت في أوجها وتسببت في إفلاس سبع شركات إثر قروض سكنية وما تبعها من تعثر سداد القروض واستعمالها الأموال العامة لإنقاذ هذه الشركات، وكانت النتيجة توجيه

(1) Shinoda, Japan’s political Leaderships , 17.

(2) Ito, “Administration Reform in Japan”, 65.

الانتقاد مرة أخرى لبيروقراطية وزارة المالية وأُثير الموضوع إعلاميًّا مما أضعف الثقة العامة بالنظام المالي، وتعددت التفسـيرات للقصور الهيكلي في النظام السياسي وأن عملية الإصلاح سـتكون بعيدة المدى في ظل الجمود المؤسسي والمصالح الراسخة بين البيروقراطية والحزب الديمقراطي الحر[1]. تمكن هاشـيموتو من حل هذه الأزمة وبعدها طرح نفسه كمنفذ لعملية الإصلاح السياسي، وفي نهاية السنة الأخيرة من مدة ولايـة مجلس النواب قـام بحله ودعا إلى انتخابات جديدة، التي أقيمت في أكتوبر/ تشـرين الأول عام 1996، وخلال المنافسـة الانتخابية للحزب الديمقراطي الحر مع بقية الأحزاب، طرح هاشيموتو قضية الإصلاح الإداري كمدخل لتحقيق إصلاح النظام السياسـي[2]، الذي أعطى زخمًا كبيرًا للحزب وتمكن من الحصول على 239 مقعدًا من أصل 500 غير أنها لم تكن كافية لتكوين حكومة ائتلاف. وبعد شـهر واحد من الانتخابات، شكَّل هاشيموتو مجلس الإصلاح الإداري من دون تشريع قانوني، وترأس المجلس بنفسـه ليعطيه الشرعية بالضد من منتقديه، وتكون المجلس من خمسة عشر عضوًا، منهم ثلاثة سياسـيين، وثلاثة من قادة الأعمال، وستة من كبار العلماء، واثنان مـن قطـاع العمل والإعلام، ولم يكن من ضمنهـم أي بيروقراطي لتلافي التأثير من داخل المجلس[3].

حـدد رئيس الوزراء خـلال الاجتماع الأول للمجلس هـدف جهود الإصلاح بتحديـث النظـام الإداري للدولة وإعـادة تنظيم الوزارات المركزيـة وتعزيز وظائف مجلس الوزراء، ومن الواضح أن الشاغل الرئيس لم يعد يتعلق بكيفية مراقبة الحكومة والتحقق من إجراءاتها ولكن بكيفية الحكم[4]. وفي ضوء هذا، قدَّم المجلس وثيقة فيها عدد من الإجراءات كمادة إعلامية استُعملت كأساس للمناقشة وكان من ضمنها إنشاء مجلس استشاري اقتصادي تابع لمجلس الوزراء من شأنه أن يعطي رئيس الوزراء قوة

(1) Tetsuro Toya and Jennifer Amyx, , The Political Economy The Japanese Financial Big Bang, (Oxford University Press , New York , 2006), 174.

(2) Koichi Nakano, “The Politics Of Administrative Reform in Japan 1993-1998 – Toward a More Accountable Government”, Asian Survey, vol. 38, no 3,(Mar 1998), 307-308.

(3) Shinoda, Japan’s political Leadership, 22.

(4) Nakano,” The Politics Of Administrative Reform in Japan”, 308.

فــي تحديــد الميزانية، ولكن تحت ضغط وزارة المالية انعكس داخل المجلس فأُلغي في النســخ اللاحقة. وبعدها عُرض المقترح علــى الدايت وأُقرت هذه الهيئة الرقابية الجديدة وكان الهدف من ذلك إضعاف سلطة وزارة المالية في التفتيش والرقابة على المؤسســات الماليــة، ولكن الوزارة كانت تتمتع بالقــوة بحيث حافظت على نفوذها في القطاع المالي ولم يكن هناك تآكل في ســلطتها بل العكس دفعت باتجاه تقويض عملية الإصلاح[1]. واســتمر مجلس الإصلاح حينها الذي كان يتمتع بالاستقلالية في وضــع مقررات جريئة منها تقديم تقرير في ســبتمبر/ أيلول عــام 1997، كان متضمِّنًا تعزيز مجلس الوزراء وخصخصة قطاع الادخار والتأمين والخدمات البريدية وخفض الــوزارات الحكومية من 23 إلى 13 وزارة، ولكن من ناحية أخرى هذه الاســتقلالية كانت مصدر ضعف؛ إذ اعترضت الأحزاب على هذه المقررات واعتبرت أن المجلس غيــر قانوني ولم يُشَــرع ولم يتم تمثيل الأحزاب فيــه، كما أن المعارضين للمقررات أحســوا بخطر الخصخصــة على القطاعــات التي تدعمهم ولاســيما داخل الحزب الديمقراطي الحر[2]. فهاجمت الفصائل والبيروقراطية خطة إصلاح هاشــيموتو، وكان الرأي العام بالضد من خصخصة قطاع البريد خصوصًا في المناطق غير الحضرية التي أصبــح دعمها مهمًّا بعــد ضعف الحزب الديمقراطي الحر في ظل الائتلاف الحزبي. وفــي خضم هذه الأجواء، اضطر رئيس الــوزراء إلى تقديم تنازل عن حل الخدمات الحكومية واســتبدل بها خطة لتحويلها إلى شــركات منفصلة عن الوزارات وســتبقى على هذه الصيغة خمس ســنوات، ولكن الأحزاب في الائتلاف ترددت في التوصل إلــى اتفاق حول تعهد رئيس الوزراء؛ لأن تحويل خدمات القطاع إلى شــركة ممكن أن تكون خطوة نحو الخصخصة[3]، كما أن هذه التنازلات بيَّنت للقوى السياســية أن رئيس الوزراء في موقف الضعيف، بعدها قُدِّم التقرير النهائي للمجلس في ديســمبر/ كانون الأول عام 1997 الذي يعد القانون الأســاس لعملية الإصلاح وجاءت مقرراته لتؤكــد اتخــاذ التدابير لتعزيز وظيفة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء من أجل أن يكون صنع السياسات شاملًا واستراتيجيًّا، وإعادة تأليف الوزارات فضلًا عن إضافة مساعدين

(1) Shinoda, Contemporary Japanese Politics, 66.

(2) Ibid.

(3) Shinoda, Contemporary Japanese Politics.66.

سياســيين للوزير وترشيق الموظفين في الوزارات، وكذلك العمل على تخفيض عدد التنظيمات داخل الوزارة، وتأسيس نظام شركات إدارية يكون لها وضع قانوني مستقل خارج الوزارة[1].

إن هذه الإصلاحات لم تعزز سوى طبيعة عمل مجلس الوزراء من خلال تنفيذ الهياكل القانونية والمؤسســية الرســمية لهذه المقررات، التي طبقت في يناير/كانون الثاني عام 2001، وشملت تعديل قانون مجلس الوزراء الذي منح رئيس الوزراء الحق في اقتراح السياسات الأساسية وهذا يعني أن له القدرة على أن يبتدئ السياسات من الأعلى، كما أن التعديلات التنظيمية داخل المجلس سمحت له بتحول كبير في البنية الداخليــة[2]. من ناحية أخرى، فإن التعديلات على قانون مجلس الوزراء أعطت دورًا أكبر للأمانة العامة سمح لها بالتخطيط واقتراح السياسات الوطنية المهمة، وهذا يعني أنه يمكنها صياغة سياساتها الخاصة بل إغلاق الاعتراضات على الوزارات باسم تنفيذ السياسات الأساسية لرئيس الوزراء، وكذلك صدرت التعليمات إلى الوزارات بأن أمانة مجلس الوزراء هي أعلى هيئة تنســيقية، وهو أمر وضعها فوق الوزارات والوكالات الأخــرى[3]. ومع صعــود أهمية الأمين العام الذي أدى إلى ارتفاع موازٍ لنائب الأمين العام الإداري وكذلك مكتب مجلس الوزراء الذي تم اســتحداثه خلال إعادة التنظيم الإداري في يناير/كانون الثاني عام 2001[4].

ثالثًا: إصلاح كويزومي في اتجاه صنع القرار

أثناء الحملة الانتخابية التي سبقت انتخابات عام 2001، احتلت قضية الإصلاح السياســي مكانة جوهرية في برامج الأحزاب نتيجة ضغط الرأي العام، فقد أصبحت مطلبًا شــعبيًّا. في أثناء ذلك، برز جونيشــيرو كويزومي كزعيم كاريزمي قوي وحاسم لتحقيق الإصلاحات المطلوبة من الركود السياســي والاقتصادي الراسخ وساد اعتقاد

(1) Yako Kaneko, Government Reform in Japan , (paper presented at the annual IIAS conference, Asia – Pacific panel on public administration) , 1999.

(2) Shinoda, Koizumi Diplomacy , 77.

(3) Mulgan, The Abe Administration , 21.

(4) Stockwin, Dictionary of The politics of Japan, 30.

لدى الناخبين بأن كويزومي هو الفرصة الأخيرة التي من خلالها يمكن تغيير الأوضاع ولاسـيما أنه من الحزب الديمقراطي الحر[1]. وقد اسـتعان في طريقه للرئاسة بالدعم الشـعبي أكثـر من اعتماده على الفصائل داخل الحـزب الديمقراطي الحر من خلال اسـتغلاله لوسـائل الإعلام الرئيسـة وإمكانيات الفضاء الإلكتروني من أجل التعبئة للإصلاحـات السياسـية ولم يكن أحد قبله من رؤسـاء الـوزراء قد اعتمد على هذه التقنيات[2]. وفي أبريل/نيسـان، أصبح كويزومي رئيسًـا للوزراء وسعى خلال مباشرة أعماله إلى الاسـتفادة من إعـادة التنظيم الكبرى التي أقامتها إصلاحات هاشـيموتو واسـتغلال موارد السـلطة التي توافرت لديه من خلال أحقية بدء السياسـات، فضلًا عن المجالس الاستشارية التي قام بتأسيسها ومن أهمها مجلس السياسات الاقتصادية والمالية الذي يعد من أهم الوسائل التي سعى بها كويزومي لإعادة تشكيل صنع القرار مـن أعلى إلى أسـفل[3]، وكانت أولى خطواته موجهة ضـد الفصائل داخل الحزب الديمقراطي الحر وذلك باختيار قائمة وزرائه دون استشـارة الفصائل، وتجاوز خلال ذلك اثنين من أهم الأعراف في السياسة اليابانية وهي حصة بقية الفصائل من الوزارة، وشرط الأقدمية في الحزب، فاختار بحسب الكفاءة وجنَّد وزراء شبانًا وهو ما أرسل إشارة قوية إلى الجميع بأنه عازم على تحقيق الإصلاح الهيكلي في العملية السياسية، ولا يمكن نكران أن جزءًا من الجرأة في اتخاذ هذه الإجراءات يعود نتيجة إلى ضعف الفصائل بسـبب نقص في تمويلها الذي شـدَّد عليه الإصلاح الانتخابي. ومن ناحية أخرى، صرَّح كويزومي سـابقًا بأنه سـيقوم بتقويض نظام الفصائل من خلال تجاوز نظام «مراجعة الحزب الحاكم للقوانين» أو ما يسمى بـ»الموافقة السابقة من الفصائل»، وتشـديد سـلطة رئيس الوزراء على البيروقراطية المركزية التي مثَّلت تهديدًا حقيقيًّا لمثلث السلطة الحديدي[4]. كانت النقطة المركزية لنشاط رئيس الوزراء هي تغيير عملية

---

(1) Lam Prng-Er, " Structure Reform in Japan – Promises and Perils " , Asian Affairs ( ) , vol. 29, no 2 , (summer 2002), 67.

(2) Ibid, 73.

(3) Shinoda, Contemporary Japanese Politics, 83.

(4) Yu Uchiyama, Koizumi and Japanese Politics – Reform strategies and leadership style , translated (Carl Freire),(Routledge , U.S.A , 2010),12-15.

صنع القرار وجعلها من الأعلى إذ كان يعتقد أن إخفاق جميع رؤساء الوزراء الذين سبقوه نتيجة هيكلية صنع القرار التقليدية، ولأجل ذلك استعان بمجلس السياسات الاقتصادية والمالية الذي يتكون من رئيس الحكومة وخمسة وزراء آخرين ومحافظ البنك المركزي وأربعة خبراء من القطاع الخاص، اثنان منهما من الأكاديميين، وعيَّن هيزو تاكيناكا في منصب وزير دولة للشؤون الاقتصادية والمالية، وهو أستاذ الاقتصاد المعروف في جامعة كيو وأصبح المستشار الأول لرئيس الحكومة في قضية التنمية والإصلاح والمسؤول عن مجلس السياسات الاقتصادية والمالية، وأوكل إليه مراقبة عملية الإصلاح الهيكلي إذ كانت وجهة نظره تتوافق مع كويزومي بضرورة خصخصة الدولة[1]. وأول خطوة قام بها المجلس هي وضع جدول أعمال لمجموعة القضايا التي على الحكومة أن تتعامل بها أولًا وفي هذه النقطة بالذات أخذ المجلس المبادرة من البيروقراطية التي كان من خلالها تضمين جدول الأعمال القضايا التي تختارها هي والتي تدخل في صنع السياسات، أما الفصائل فتمارس تأثيرها في المسائل الداخلة في جدول الأعمال. هذه العملية أعطت المجلس ميزة تقديم مقترحات جريئة لم يكن البيروقراطيون أو الفصائل تطرحها، وكانت أولى المقررات تخفيض النفقات على الأشغال العامة وهذا يعكس تفكير المسؤولين في وزارة المالية التقشفية، ومن ثم تخصيص النفقات للبرامج ذات الأولوية من أجل تشكيل السياسات الأساسية[2]. ومن ناحية أخرى، تغيير آلية صياغة الميزانية العامة التي كانت حصرية لمكتب الميزانية في وزارة المالية، ومحاولة التدخل في النظام الضريبي الذي كان مغلقًا بين مكتب الضرائب بوزارة المالية ومكتب الضرائب بوزارة الداخلية والمديرين التنفيذين لمجلس أبحاث السياسات في الحزب الديمقراطي الحر، وقد استجابت وزارة المالية لجعل المجلس مركزًا جديدًا للسيطرة على صياغة الميزانية ولكن فعليًّا فيما بعد تبين أن الوزارة حافظت على قوتها في عملية الصياغة[3].

قام كويزومي بالتوازي مع إصلاح السياسة المالية العامة بتعيين نوبوتيرو ليشيهارا وزيرًا للإصلاح الإداري وأعطى له التعليمات بالتركيز على إصلاح المؤسسات العامة،

(1) Mulgan, Japan's Failed Revolution, 79.

(2) Shinoda, Contemporary Japanese Politics, 87.

(3) Uchiyama, Koizumi and Japanese Politics, 37.

وتقييم جدوى هذه المؤسسات في أن تستمر في العمل أو تتم خصخصتها، بدأت صياغة مشروع قانون الخصخصة وتمت الموافقة عليه من مجلس الوزراء من دون المرور بالتقليد المعروف وهو اجتماع نواب الوزراء الإداريين ودون التشاور مع اللجان الفرعية للحزب الديمقراطي الحر، وكانت مقترحات كويزومي تصب في مستقبل هذه المؤسسات بما فيها إلغاء وخصخصة الشركات الرئيسية ذات الصلة بالطرق السريعة والتنمية الحضرية والمؤسسة الوطنية للنفط التي تراكمت عليها ديون كبيرة للدولة[1]، ومن ثم طرح خطة لخصخصة الخدمات البريدية التي عدها كويزومي جوهر إصلاح اليابان، غير أن رئاسة الوزراء وجدت نفسها تنغمس في قضايا صعبة قوبلت بالاعتراض من فصائل الحزب، وأهمها فصيل هاشيموتو وهو المهيمن على الحزب منذ 30 عامًا، وكان سبب الاعتراض أن هذه القطاعات تحت حماية الحكومة وتضخ لها كميات كبيرة من الأموال العامة والفصائل في هذه القطاعات هي الأقوى؛ لأنها تقليديًّا كانت مجالات السياسة ولها صلات مع جماعات مصالح هذه القطاعات وتوفر لها كميات كبيرة من الامتيازات التي توزعها على أنصارها، إلا أن حكومة كويزومي عدتها قطاعات متخلفة؛ لذا أدت إلى ردة فعل عاصفة؛ لأنها ضربت قلب الحرس القديم، غير أن الفصائل وجدت نفسها تواجه رئيس وزراء مدعومًا شعبيًّا فوافقت على تمرير مشروع خصخصة الخدمة البريدية، في 5 يوليو/ تموز 2005، داخل الدايت بفارق أصوات ضئيل[2].

كان نظام صنع السياسات خلال رئاسة وزراء كويزومي يمر بمرحلة انتقالية إذ سعى رئيس الوزراء إلى تفكيك الفصائل والقضاء عليها ليتمكن من التحكم بسلطاته لذلك قام بالعمل مع البيروقراطية في الوزارات وليس ضدهم، فعلى سبيل المثال تبني تخفيض الإنفاق العام، وتقليل الاعتماد على الحكومة في معالجة العجز وكان مدعومًا بقوة من وزارة المالية التي كانت تدعو إلى خفض الميزانية؛ لذا تمكن كويزومي من تحقيق بعض الإصلاحات المالية، وفي الأشهر الأولى من حكومته حاول تاكيناكا إعطاء مزيد من السلطة لمجلس السياسات الاقتصادية والمالية في عملية صياغة الميزانية إلا أن وزير المالية رفض بشدة أن يسمح لأحد من الخارج بأن يتدخل في

(1) Shinoda, Contemporary Japanese Politics , 94.

(2) Mulgan, Japan’s Failed Revolution , 134.

اختصـــاص وزارتـــه[1]، وجهود كويزومي بتحويل صنـــع القرار من الأعلى قد نجحت فـــي تجاوز القطاعية للوزارات وجعل رئاســـة الوزراء هـــي مركز القرار وتتجمع فيها المعلومات، كما جعل مجلس السياسات الاقتصادية والمالية بديلًا عن مجلس بحوث شؤون السياسات في الحزب الديمقراطي الحر، وأصبحت رئاسة الوزراء مصدرًا مهمًّا للمبادرات، وكان كل من الفصائل والبيروقراطية في الوزارات قد خســـرت جزءًا من ســـيطرتها، إلا أنها مع مرور الوقت تكيفت مع المســـائل والسياســـات الأساسية التي يطلقها مجلس السياسات الاقتصادية والمالية وقد ركزت البيروقراطية على أن تتضمن قضاياها في جدول الأعمال [2].

كمـــا أن محـــاولات رئيس الحكومة في الإصـــلاح تلقت الدعم من الرأي العام وذلـــك رغبـــةً من الجميع في الخروج من الأزمـــة الاقتصادية وهو الأمر الذي أعطى حافـــزًا قويًّا لكويزومي فكانت شـــخصيته القيادية لها حضور كبير مع ذلك كان يفتقر إلى قاعدة مؤسسية بسبب نظام مجلس الوزراء البرلماني ذي القيادة الجماعية[3]، فضلًا عن أن محاولاته اقتصرت على قطاعات محددة ولم تكن شـــاملة وهو ما يفســـر رغبة كويزومـــي فـــي عدم المواجهة مع الجميع وتفضيل تجزئة الإصلاح على دفعات. بعد حكومـــة كويزومي ذات طابـــع القيادة القوية جاءت حكومات أخفقت في التعامل مع البيروقراطية والفصائل داخل الحزب الديمقراطي الحر، وهي كل من حكومة شـــينزو آبي الأولى، عام 2006، وياسو فوكودا، عام 2007، وتارو آسو، عام 2009، مما دفع الناخبين إلى تحويل تفضيلاتهم باتجاه الحزب الديمقراطي الياباني المعارض.

رابعًا: مبادرات الإصلاح الإداري للحزب الديمقراطي الياباني

وصـــل الحـــزب الديمقراطي الياباني إلى الســـلطة، في 16 ســـبتمبر/ أيلول عام 2009، بأغلبية مكَّنته من تأليف الحكومة في حين انتقل الحزب الديمقراطي الحر إلى المعارضة، وبدأ رئيس الوزراء، يوكيو هاتيوما، بالشروع بقوة من أجل الإيفاء بوعوده

(1) Ibid, 187.

(2) Uchiyama Koizumi and Japanese Politics, 37.

(3) Aurelia Mulgan," The politics of economic reform ", in The Routledge Handbook Japanese Politics, ed. Alisa Gander,(Routledge, New York,2011), 271.

الانتخابيــة التــي كان أبرزهــا تحقيق الإصلاح الإداري، وفي مســاء نفس يوم تأليف الحكومة أُعلن عن «السياسة الأساسية: التي تضمنت سلسلة من التغييرات المؤسسية بغيــة تنفيذهــا، وأبرز مبادئها إصلاح طريقة إدارة الحكومة الوطنية من ســلطة تقودها البيروقراطية إلى ســلطة يقودها الشــعب بوساطة السياســيين، ومن أجل تحقيق ذلك ســيتم تأســيس مجلس في كل وزارة يتكون من ثلاثة معينين سياسيين»، وهم: الوزير ونائب الوزير والســكرتير البرلماني، ويكلفون باتخاذ القرارات السياســية[1]، ومن ثم صدر قرار إلغاء الاجتماع الفرعي لمجلس الوزراء الذي يعقده نواب الوزراء الإداريون منهيًا بذلك أحد أقدم الأعراف في الممارسات الحكومية. وعدم وجود أساس قانوني لهذا الاجتماع سهَّل هذا الإلغاء، وتم منح دورها التنسيقي إلى لجنة في مجلس الوزراء تناقش القضايا الرئيسة قبل اجتماعات مجلس الوزراء، وهذه اللجنة سيتغير أعضاؤها تبعًا لنوع المسألة التي يتم تداولها ومن ثم يتم تقديم المقترحات والتدابير إلى مجلس الــوزراء للموافقة عليها[2]. واتُّخــذت تدابير أخرى للحد من نفوذ البيروقراطية، منها: منعهم من الاتصال بالصحافة والتصريح لها، وكذلك حظر على البيروقراطيين التحدث في الدايت بدلًا من الوزير إلا في حالة المسائل التقنية وبأضيق نطاق، كما منعوا من الاتصال بزملائهم من الوزارات الأخرى دون موافقة رؤسائهم السياسيين، وانخفضت لقاءات البيروقراطيين بالسياسيين إلى حد كبير حتى إن إحدى الإحصائيات تشير إلى انخفاض عدد الاجتماعات بين رئيس الوزراء والبيروقراطيين كما انخفضت التعيينات من البيروقراطيين عن زمن رئيس الوزراء السابق من 18 في المئة إلى 4 في المئة في رئاسة هاتيوما[3].

استمر رئيس الوزراء بتطبيق الإجراءات من أجل أن يكون القرار مركزيًّا فتم إلغاء مجلس السياسات الاقتصادية والمالية الذي أسسه كويزومي لتقديم الاستشارات وأنشأ بدلًا منه ثلاث وحدات جديدة لوضع السياسات داخل مكتب مجلس الوزراء، وهي:

(1) السياسات الأساسية لحكومة هاتيوما، الخطب والبيانات الحكومية، الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس وزراء اليابان، تاريخ النشر 16 سبتمبر/ أيلول 2009، (تاريخ الدخول 21 يوليو/ تموز 2017): http://japan.kantei.go.jp/hatoyama/statement/200909/16policies_e.html

(2) Mulgan, “The politics of economic reform”, 269.

(3) Karol Zakawaski, Decision Making Reform in Japan – The DPJ’s faild attempt at politician – Led government, (Routledg, New York, 2015), 66.

(مكتب الاستراتيجية الوطنية) الذي يرأسه نائب رئيس الوزراء، ناوتو كان، وينحصر عمله في تحديد أولويات الميزانية والسياسات العامة وكان الهدف منه تقليل التأثير الذي تمارسه وزارة المالية، والوحدة الثانية (مكتب تنشيط الحكومة) وعمله القضاء على الهدر في الإنفاق من أجل توفير مصادر تمويل للسياسات التي يقترحها مجلس الوزراء، وأخيرًا (مجلس استراتيجية السيادة المحلية) برئاسة هاتيوما نفسه والغرض منه نقل السلطات إلى الحكومات المحلية[1]. وبغية تحقيق التوافق في الأعمال بين الحزب الديمقراطي الياباني ومجلس الوزراء، قام الأمين العام للحزب، إيتشيرو أوزاوا، بإلغاء مجلس أبحاث السياسات داخل الحزب وشكَّل «حكومة الظل» على غرار المعارضة في بريطانيا وعمل وزراء الظل كرؤساء لجان فرعية وجميع الوظائف التي يقومون بها تنتقل إلى الحكومة[2]، ومن أجل إضعاف البيروقراطية إلى أبعد الحدود، تجنب الحزب الديمقراطي الياباني الاستعانة بالمجالس الاستشارية المرتبطة بمكتب رئيس الوزراء والوزارات الأخرى؛ إذ كان هاتيوما يرى أن اختيار أعضاء هذه المجالس كان وفقًا للمعايير التي تناسب البيروقراطيين وهي تشكل عقبة في تحقيق حكومة يقودها السياسيون، كما اقترح وزير الدولة لنشاط الحكومة، سنجوكو يوشيوتو، إلغاء منصب نائب الوزير الإداري لقطع رأس البيروقراطية إلا أنه واجه احتجاجات عنيفة من البيروقراطيين في الوزارات[3]. وفي فبراير/ شباط عام 2010، قُدِّم مشروع تعديل قانون الخدمة العامة وكان هدفه الأساس تخفيض سلطة نواب الوزراء الإداريين ومساواة مركزهم مع منصب رؤساء المكاتب ومديري الإدارات وقد مُرِّر من لدن مجلس النواب ولم يتمكن من تمريره في مجلس المستشارين قبل انتهاء الدورة آنذاك[4].

كان الهدف القريب من هذه الإصلاحات حرمان البيروقراطية من السلطة بغية جعلهم مجموعة من الموظفين العمومين غير السياسيين يتصرفون بناء على طلب

---

(1) Patrick Koellner, "The triumph and of the Democratic Party of Japan", in Party Political in Japan – Political chaos and stalemate ,ed. Ronald J. Hrebenar, Akira Nakamura, 99.

(2) Shinoda, Tomohito, " Japan's Failed Experiment – the DPJ and institutional change for political Leadershi ", Asian Survey,vol.52,no.5, (September/October 2012) ,801.

(3) Zakawaski, Decision Making Reform in Japan, 67.

(4) Ibid.

وزراء الحكومة، أما الهدف الأبعد فكان تغييرًا هيكليًّا لمصادر قوة الحزب الديمقراطي الحــر بالقضاء على المثلث الحديدي نهائيًّا وتقويض هذا النظام، وفعلًا أضعفت هذه الإجراءات البيروقراطية إلى حدٍّ كبير، ولكن ســرعان ما واجه رئيس الوزراء عقبات أضعفت جهوده إذ كانت المؤسسات الجديدة البديلة والمكاتب التي أنشأها تفتقر إلى الأســاس القانوني وأخفقت في تمرير مشــروع القيادة السياسية الذي أراده بديلًا عن موظفي الخدمة المدنية في إجراء التنسيق بين الوزارات، ولم يتمكن من إعطاء مكتب الاستراتيجية الوطنية الشرعية وهو ما جعله مجرد جهاز استشاري[1]. وعلى الرغم من أن هذا المكتب اســتقطب الاهتمام العام ولكن عدم تشــريعه قانونيًّا أثَّر فيه ســلبيًّا إذ كان في الخطة الأصلية يقوم بتنســيق جميع السياســات ومنها السياســة الخارجية إلا أن وزير الخارجية حينها، كاتســويا أوكادا، رفض أن يكون للمكتب دور في المســائل الخارجيــة وتنحصر هذه المهمــة تحديدًا في رئيس الوزراء، ثم كلف المركز بالتركيز على الميزانية والضرائب والإدارة الاقتصادية ولكن وزير المالية، هيروهيســا فوجي، صــرَّح بأن الميزانيــة تقررها وزارة المالية حصرًا. ومــن عوامل الضعف الأخرى أن المجلــس لم تكن لديه ميزانية ولا ســلطة محــددة فضلًا عن قلة عدد موظفيه، وكان أحد إنجازاته الحقيقية وضع استراتيجية جديدة من أجل النمو الاقتصادي ولكن حتى في هذه اســتعان بوزارة التجارة والصناعة واقترض موظفين وبعد سلســلة اجتماعات مــع البيروقراطييــن صدرت هذه الاســتراتيجية[2]. من جانب آخــر داخل الوزارات، أدى الموقف الســلبي تجاه البيروقراطيين من المُعينين السياســيين الثلاثة إلى حدوث احتكاكات مع البيروقراطيين نتيجة اســتبعادهم، كما أن هؤلاء السياســيين ليس لديهم الخبــرة الكافيــة لذا وجدوا صعوبة في تحقيق الحكــم الفاعل والضرورة التي تطلَّبها العمل مع كبار البيروقراطيين، في حين اســتعان آخرون بالعلاقات الشــخصية داخل الوزارة كما فعل يوشــيهوكو نودا الذي كان وزير المالية حينها فقد اتخذ موقفًا عمليًّا باتجاه الموظفين[3]. أما بالنســبة إلى طبيعة عمــل اللجان المؤلفة في مجلس الوزراء فلم تكن واضحة أو مميزة كما أن اجتماعاتها انخفضت ولاســيما أنه لم يتم تحديد

(1) Koellner, " The triumph and of the Democratic Party of Japan", 103.

(2) Shinoda, " Japan's Failed Experiment", 804-805.

(3) Koellner, " The triumph and of the Democratic Party of Japan ", 103.

الصلاحيات أو القواعد التي تمكنها من تشـغيل أعمالها، بالمقابل تزايدت أهمية دور الأمين العام لمجلس الوزراء بعد إلغاء اجتماعات نواب الوزراء الإداريين وخاصة مع توقف تدفق المعلومات إلى مكتب رئيس الوزراء على الفور ما جعل الأمين العام يقوم بدور مباشر بالاتصال في صنع السياسات[1].

حاول الحزب الديمقراطي الياباني في البداية أن تكون لديه آلية تنسيق في الحكم داخـل الحزب ولكـن الخلافات الداخلية أربكت الحكومة وأدت إلى صعوبة تحديد أهداف السياسـات العامة، رافق ذلك إخفاق هاتيوما في تحقيق وعوده حول القواعد الأميركية في اليابان وعدم امتلاكه خططًا بديلة أدت إلى تقديم استقالته بعد عشرة أشهر وترافق مع ذلك خسارة الحزب الديمقراطي أغلبيته في مجلس الشيوخ في انتخابات عام 2010[2].

مُنحت الثقة إلى ناوتو كان، وهو أحد قادة الحزب الديمقراطي الياباني ومن أشد المناهضيـن لدور البيروقراطية، ولكن تغييـرًا طرأ في اتجاهه هذا بعد أن تم إحراجه من أحد أعضاء الحزب الديمقراطي الحر خلال اجتماعات لجنة الميزانية، في يناير/ كانون الثاني عام 2010، بتوجيه سـؤال له يدور حول الأثر الاقتصادي لسياسـة «بدل الطفـل» التـي يروج لها الحزب الديمقراطي الياباني؛ ونظرًا إلى معرفته المحدودة في الاقتصـاد لـم يتمكن من الإجابة عنه، وتوقفت مـداولات الدايت عدة مرات إلى أن اضطـر إلى قراءة مذكرة أعدها البيروقراطيون في وزارة المالية[3]. هذه الحادثة غيَّرت اتجاهه فحينما تولى رئاسـة الوزراء ألقى بيانًا لتوضيح سياسـته أكد فيه رفض نهج هاتيوما السـابق ضد البيروقراطية، ووجوب تأليف مجلس وزراء يعتمد على المعرفة المهنية والخبرة للاستفادة الكاملة من قدرات البيروقراطيين، كما دعا إلى علاقة أفضل وأقوى بين السياسيين والبيروقراطيين وعودة نواب الوزراء الإداريين في الوزارات إلى الاجتمـاع مع السياسـيين المعينين فـي كل وزارة[4]. مع ذلك، بقي الإرباك في صنع

(1) Shiozaki, “ Political Leadership “ , 40.

(2) Koellner, “ The triumph and of the Democratic Party “ , 100.

(3) Shinoda,” Japan’s Failed Experiment , 814.

(4) المؤتمر الصحفي لرئيس الوزراء، ناوتو كان، الخطب والبيانات الحكومية، الموقع الإلكتروني لرئاسة مجلس وزراء اليابان، تاريخ النشر 8 يونيو/ حزيران 2010، (تاريخ الدخول 21 يوليو/ تموز

السياسة مستمرًّا، وفي أثناء هذه المدة وتحديدًا في 11 مارس/ آذار عام 2011، ضرب اليابــانَ ثالثُ أكبر زلزال في العالم مع موجات تســونامي ضخمة حطمت الســاحل الشمالي الشرقي لليابان ومحطة الطاقة النووية في فوكوشيما، ثاني أسوأ حادث نووي بعد تشيرنوبل، وخلَّف هذا الزلزال 20 ألف قتيل ودمارًا كبيرًا بالممتلكات[1]. وجدت الحكومة نفســها قطعت جميع خطوط التواصل والتنســيق بين الوزارات والإدارات بســبب إلغــاء اجتماع نواب الوزراء الإداريين، وَوُجِّهــت لها انتقادات قوية من الرأي العام بســبب بطء الاســتجابة للأزمة مما دفع الأحزاب المعارضة لتقديم حجب الثقة عن رئيس الوزراء، ناوتو كان، في أغسطس/ آب عام 2011، ومُنحت الثقة ليوشيهيكو نودا، الذي عمل بعدها على إعادة الاتصال بين الوزارات من خلال إحياء اجتماعات نواب الوزراء الإداريين وإعادة جميع خطوط التواصل والتنســيق التي ألغاها هاتيوما بما يؤشــر لتراجع كبير عن الإصلاحات الإدارية والعودة، كما هي الحال مع الكثير من رؤساء الوزراء السابقين في عهد الحزب الديمقراطي الحر[2].

خامسًا: إصلاحات إدارة شينزو آبي الثانية ودورها في تعزيز رئاسة الوزراء

نتيجة سوء إدارة الحزب الديمقراطي الياباني والانشقاقات التي حدثت بين صفوفه، تمكن الحزب من الفوز في انتخابات عام 2012 وتشــكيل ائتلافه مع حزب كوميت الجديد، واستمر نجاح الحزب بفوزه في انتخابات الدايت للمدة من عام 2014–2016 وكان عنوانها هيمنة رئيس الوزراء، شينزو آبي، فقد تجاوز إخفاقاته في إدارة حكومته الأولى عام 2006، وطرح في جدول أعماله قضية مهمة، وهي الإصلاح الاقتصادي من خلال خطته المعروفة بالسهام الثلاثة أو (آبي نومكس –Abenomics) وهي: تخفيف

:(2017

http://japan.kantei.go.jp/kan/statement/201006/08kaiken_e.html

(1) Robert Pekkanen and Steven Reed , “Japanese Politics the 2009 and 2012 Election” ,in Japan Decides 2014,ed. Robert Pekkanen and Steven R. Reed ,(Palgrave Macmillan, UK.,2013),12.

(2) Shiozaki, “ Political Leadership “ , 41.

القيود النقدية، والتحفيز المالي، والإصلاح الهيكلي[1]. ولتحقيق مشروعه، كان بحاجة إلى الاستفادة من الخبرة التي تتمتع بها البيروقراطية الحكومية، فمباشرة بعد انتخابات عام 2012 أرسل إشارات واضحة إلى أنه يرغب بالعمل مع البيروقراطية، وبعدها في 28 ديسمبر/ كانون الأول عام 2012، أعاد اجتماعات نواب الوزراء الإداريين وقدم لهم توجيهات باتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز أزمة تسونامي ومن الضروري أن يتم تعزيز الثقة المتبادلة بين السياسيين والبيروقراطيين وأن يقدموا مقترحات نشطة في صياغة السياسات بصفتهم مهنيين[2]. وإعادة هذا الاجتماع تقوي عمل الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وأراد شينزو آبي من خلال ذلك إعادة تجربة كويزومي في القيادة القوية من لدن رئاسة مجلس الوزراء مع الدعم البيروقراطي الفاعل وضرب القيود الحزبية المفروضة من الفصائل الداخلية للحزب الديمقراطي الحر، مستغلًّا ميزة التعديلات في النظام الانتخابي التي تم فيها الاعتماد على الدوائر الفردية التي أعطت قوة لرئيس الحزب وأضعفت الفصائل.

في سبيل تحقيق أهدافه، عمل شينزو آبي على دعم إدارته بالشخصيات التي تدين له بالولاء؛ فعين يوشهيدو سوجا، الأمين العام لمجلس الوزراء وهو من المقربين ومن قيادات الحزب الديمقراطي الحر وكان وزيرًا سابقًا، كما استعان بخدمات أياي تاكاي بصفة مدير مكتب مجلس الوزراء، وهو بيروقراطي من وزارة الصناعة والتجارة، ويتناقش معهما دائمًا في اجتماع غير رسمي يتم خلاله طرح الآراء بحرية تامة ومن ثم تنقل القرارات عبر نائب الأمين العام إلى بقية الأقسام والمكاتب الإدارية في مختلف الوزارات[3]. وبعد أن رتَّب رئيس الوزراء إدارته قام بإعادة مجلس السياسات الاقتصادية والمالية الذي أنشأه كويزومي وألغاه هاتيوما، ثم سعى إلى استقطاب الكفاءات البيروقراطية من الوزارات إلى رئاسة مجلس الوزراء،

(1) Robert Pakkanen,et. al., “ Japanese Politics Between the 2012 and 2014 Elections”, Pekkanen , in Japan Decides 2014,9-10.

(2) اجتماع الاتصال لنواب الوزراء الإداريين، الموقع الإلكتروني لرئاسة وزراء اليابان، تاريخ النشر 28 ديسمبر/ كانون الأول 2012، (تاريخ الدخول 20 يوليو/ تموز2017):
http://japan.kantei.go.jp/96_abe/actions/201212/28jikankaigi_e.html

(3) Mulgan, The Abe Administration, 39.

وفي عام 2014 استحدث مكتب مجلس الوزراء لشؤون الموظفين الهدف منه مساعدة رئيس الوزراء على اتخاذ قرارات التعيين بشـأن 600 من النخب البيروقراطية العاملة في الوزارات والمؤسسـات الرئيسـة. ولا شك في أن هذه المناورة تهدف إلى تشديد الرقابة على البيروقراطيين[1]، وفي الوقت نفسـه توفير بنية تحتية لتزويد رئيس الوزراء بالمعلومات وتحليل السياسات والدعم الإداري من كل نوع وقطاع. وفي ضوء ذلك، ازداد موظفو رئاسة الوزراء، إذ أصبحوا عام 2017 تقريبًا 1100 موظف مقارنة بـ 800 موظف في عام 2008[2]. وفي سبيل توسيع القنوات التي ترفد بالمعلومات، قام رئيس الوزراء باسـتحداث مجالس استشـارية لتقديم المشورة في مجال السياسات من غير الوزارات والمؤسسات المعروفة؛ إذ أنشأ داخل مجلس الوزراء مكتبًا لإنعاش الاقتصاد الياباني، كما أنشـأ مجلسًـا للقدرة التنافسية الصناعية الذي يقدم تقاريره دوريًّا لرئيس الـوزراء، وكذلك مجلس الإصلاح التنظيمي وكثيـرًا من المجالس الأخرى المرتبطة بالوزارات والمؤسسـات الأخرى، وهي محاولة من الحكومة لإيجاد توافق في الآراء في القطاعات العامة والخاصة بالاتجاه الإصلاحي[3]. حافظ رئيس الوزراء، شينزو آبي، على ثبات حكومته وأخذها بعيدًا عمَّا يُعرف في السياسـة اليابانية بـ(الباب الدوَّار)، إشارة إلى عدم ثبات الوزراء في مناصبهم بل وحتى رؤساء الوزراء أنفسهم؛ إذ تولى خمسة رؤساء منذ مغادرة حكومة كويوزمي خلال المدة بين عامي 2006–2012، وهذا الثبات حافظ على استمرارية التنسيق بين البيروقراطيين والسياسيين وتنشيط عملية بناء التوافق على الأفضليات فيما بينهم بدلًا من السـابق الذي كان ترتيب الأولويات فيه يتغير مع تغير الوزير[4]، والأمين العام، سـوجا، كان له تأثير قوي في هذه التغييرات

(1) Werne Pascha and Patrick Kollne, Japan Report - Sustainable Governance Indicators, (German , 2016), 35.

(2) حسب إحصائيات القوى العاملة، الأمانة العامة لمجلس وزراء اليابان، تاريخ النشر 13 يوليو/ تموز 2016، (تاريخ الدخول 20 يوليو/ تموز 2017):

http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/h280401_teiin.xlsx

(3) Pascha , Kollne,: Japan Report, 931.

(4) Markus Winter, , Abe and the bureaucracy , Tightening the Reins, the Diplomat Magazine , 2016.6.16 , (access at 20/7/2017).

http://thediplomat.com/2016/06/abe-and-the-bureacracy-tightening-the-reins/

إذ أعطى للإدارة قوة واســتقرارًا وســيطر على الأمانة العامة كلها وهذا الأسلوب وفر مركزية لرئاسة الوزراء، وقام ببناء شبكة من الاتصالات داخل الوزارات سمحت بتدفق المعلومات إليه وتعامل معها يوميًّا من دون التزام جدول أعمال محدد من السياسات، وكل ذلك اعتمد على مهاراته الشــخصية حتى إن الوزراء كانوا يســتمعون إليه[1]. من هنا، نرى أن تفضيلات رئيس الوزراء، آبي، تميل بشكل بوضوح إلى البيروقراطيين من ذوي الخبرة فاستعان بهم بوصفهم مستشارين بدلًا من السياسيين وقام باستقطابهم من وزارتي المالية والصناعة والتجارة الدولية مما سمح لرئاسة الوزراء بأن تكون الحلقة الأقوى في صنع القرار وأن يتدفق القرار من الأعلى إلى الأسفل[2].

سادسًا: البيروقراطية وموقفها من الإصلاح

إن البيروقراطيــة في اليابان قامت بدور أساســي فــي إدارة الحكومة والاقتصاد طــوال حقبــة ما بعد الحرب، وكانت الجهاز المســيطر علــى كل التدفقات الداخلية والخارجيــة. لــذا، جاءت جهود الإصــلاح الإداري من أجل الحــد من تدخلها في عمل الحكومة لزيادة الكفاءة والقدرة التنافســية للاقتصاد، ورأت البيروقراطية أن هذه المشــروعات اســتهداف مباشر لها، فسعت إلى تجنب التقليل من سلطاتها من خلال الضغط على اللجان المؤلَّفة للإصلاح الإداري في عهد سوزوكي ومن بعده ناكسوني والعمل ضد مقرراتها. وفي محاولة منها للحد من آثار سياسات الإصلاح، استحدثت تصاريــح وتراخيص جديدة لتحــل محل التي ألغتها المجالس الإصلاحية وذلك بغية الحفاظ على سلطتها مما أدى في نهاية المطاف إلى زيادة عدد التصاريح والضمانات المفروضة على الأشــخاص والمؤسســات التي تتعامل مع الوزارات[3]، كما أن جهود البيروقراطية في تفتيت مقررات الإصلاح غالبًا ما آتت أكلها نتيجة الانشقاقات الداخلية التي تعانيها الأحزاب السياسية اليابانية منذ تأسيسها، فكان من الصعب على السياسيين

(1) Izuru ,Makihara, Abe's Enforcer – Suga Yoshihide's Stabilizing Influence on the Cabinet, Nippon. Com ,2014.9.25,(access at 20/7/2017).

http://www.nippon.com/en/currents/d00135/

(2) Mulgan, The Abe Administration, 39.

(3) Ito, Administration Reform in Japan , 68.

الاتفاق على استـــراتيجية للتعامل مع الوضع السياســـي الجديد على العكس من نخبة البيروقراطية التي كانت متماسكة ومتراصة وتتمتع بثبات مؤسسي.

ومســـألة أخرى اتســـمت بها مشـــاريع الإصلاح، وهي التركيز في جهودها على وزارات معينة مما يؤثر في جماعات المصالح لتلك القطاعات، مثل: الغابات والطرق والمواصـــلات والبريـــد، في حين بقية الوزارات كانت بمنـــأى عن هذه المحاولات، واستمر تأثيرها مثل: وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة، وهي التي تحتوي «نخبة النخبة» في البيروقراطية بل في بعض الأوقات مارست نفوذًا أكثر من قبل، فعلى سبيل المثـــال بعد أن ألغى هاتيوما اجتماع نواب الـــوزراء الإداريين اضطرت الحكومة إلى الاعتماد على نائب الوزير الإداري لوزارة المالية للعمل في إقرار ميزانية عام 2010، وأحيانًا لم يرغب الحزب الديمقراطي الياباني في عداء بيروقراطية وزارة المالية[1].

المســـألة الثانيـــة: أن قضية الإصلاح لها أبعـــاد اقتصادية تعنى بتطوير القطاعات ونقلهـــا إلـــى صناعة التقنيات الفائقة، وهذا يعنـــي أن تتخلى عن عدد كبير من فرص العمل والكثير من الوظائف التقليدية وإيجاد وظائف جديدة، والبيروقراطية بما تتمتع بـــه مـــن روح وقائية وحمائية غيـــر راغبة في التخلي عن دعم المؤسســـات التي بني عليهـــا الاقتصـــاد بعد الحرب، والتي معناها التخلي عن الكثير من جماعات المصالح وأصحاب الشركات الصغيرة والمتوسطة في ظل عدم الاستقرار الحكومي وعدم تمتع الحكومات بمدة طويلة في الحكم، كما أن مشاريع الإصلاح التي تم تناولها لم تحمل أيديولوجيـــة نيوليبرالية واضحة تكون بديلًا حقيقيًّا للنظام الاقتصادي بشـــكل رصين، ولاحظنا ذلك جليًّا مع الحزب الديمقراطي الياباني إذ قام باســـتبعاد البيروقراطية من دون طرح بديل، وهذا ما أشار إليه نوريهيكو ناريتا، أستاذ العلوم السياسية في جامعة سوروغاداي، حول إلغاء الاجتماع الإداري الفرعي في الحكومة؛ إذ قال: (عندما تقرر التخلص من الأنظمة عليك التأكد من إنشاء نظام جديد؛ إذ إن مجرد تدمير النظام الذي تقوده البيروقراطية لن يؤدي تلقائيًّا إلى ظهور قيادة سياسية تبني النظام)[2].

(1) Zakawaski, Decision Making Reform in Japan, 68.

(2) Ito Masami, DPJ'S Promise to Change the System Failed ,the japan time News, 2012.9.1 , (access at , 20/7/2017).

http://www.japantimes.co.jp/news/2012/12/01/national/dpjs-promise-to-change-the-system-failed/#.WXCxehWGPIU

بعد زلزال عام 2011، استطاعت البيروقراطية إحياء المثلث الحديدي مع الحزب الديمقراطـي الياباني إذ أخذت المبادرة من السياسـيين عندمـا رأت التخبط في ردَّة الفعل للكارثة، فهي لديها القدرة على تفعيل العلاقات بسـرعة من خلال شـبكاتها، فالمصالـح لا تزال قائمة وجماعاتها تبحث عن أفضلياتهم وهم يدعمون السياسـيين فـي الأحـزاب ولابُد أن يحتاجوا إلى البيروقراطية في الـوزارات، وهذا هو موضوع قضية الفساد التي تعرض لها رئيس الوزراء، شينزو آبي، في عام 2017، بسبب مزاعم مـن بيروقراطيـة التربية والتعليم بالضغط عليها من لدن رئيس الوزراء لتجاوز اللوائح لغرض منح صديق مقرَّب موافقة لإنشـاء مشـروع اقتصادي في إحدى المدارس[1]، وهذا يدل على أن المصالح بين السياسيين والشركات ما زالت موجودة وفضح هذه القضيـة يـدل على أن البيروقراطية تضغط لكي لا تكون خارج المثلث إذ إنها ترغب في تغيير الأطر التنظيمية ولكن تريد أن يكون لها دور في الوضع الجديد، إن الإصلاح حاليًّا هو اتجاه سياسـي مقبول بشكل واسـع في اليابان حتى من البيروقراطية نفسها إلا أن هناك قلقًا بشـأن المدى الذي ينبغي أن تذهب إليه مع حسـاب التبعات، فهم لا يوافقون على تخفيض سـلطتهم وميزانياتهم أو تغيير التنظيم الحكومي، ولكن في الوقت نفسـه يدركون أن القدرة التنافسية للاقتصاد تحتاج إلى التحسن[2]. من الطرف الآخر، يدرك السياسـيون أنهم بحاجة إلـى البيروقراطيين، وفي جهودهم الإصلاحية اسـتعانوا بالبيروقراطيين بوصفهم مستشارين ومساعدين وأمناء عامين؛ لذا كان اتجاه كويزومي وشينزو آبي في الاستعانة بالبيروقراطية وإقناعها بمشاريعهم وأنهم يحملون جدول أعمال فيه أهداف بعيدة، كما أن إقناع البيروقراطية بالإصلاح يحتاج إلى التغيير في ثقافتها التنظيمية وقناعاتها الراسخة، لذا كانت الآلية أن يجعلوا رئاسة الوزراء مركز الإصلاح والاسـتعانة بالتكنوقراط من الأساتذة ورجال الأعمال والبيروقراطية للعمل معًا؛ إذ كان هدف كل من ناكسـوني وكويزومي وآبي أن تكون رئاسـة الوزراء بديلًا عن شـبكة الاتصالات التقليدية، وبدأ آبي ولايته الأولى عام 2006–2007 بالإفصاح

(1) "Japan's Abe under pressure over allegations of helping friend with shady deals", Press TV , 2017.6.16 (access at 21/7/2017).

http://www.presstv.ir/DetailFr/2017/06/16/525443/Japan-Shinzo-Abe-Scandal

(2) Cargill and Sakamoto, Japan Since 1980., 92-93.

عن تحويل (كانتي) إلى «البيت الأبيض» إشـــارة إلى قوة الرئاســـة الأميركية في اتخاذ القـــرار[1]، وهـــو ما انعكس في العمل على جذب كل البيروقراطيين الكفؤين لرئاســـة الوزراء، وجعل الأمين العام الذي يعد منصبًا بيروقراطيًّا بمثابة برج السيطرة على عملية الإصلاح، بمعنى إعادة هيكلة البيروقراطية في الوزارات في مركز جديد وهو ما يسمح بتدفق القرار من أعلى إلى أسفل، ولكن من جانب آخر فسحت مجالًا جديدًا لسيطرة البيروقراطية داخل قلب الحكومة.

(1) Mulgan, The Abe Administration, 32.

الخاتمة

تناول هذا الكتاب البيروقراطية اليابانية ودورها في المراحل التي تمر بها صياغة السياسات في المؤسسات المختلفة، وبيان السمات التي تمتاز بها اليابان عن غيرها من البلدان في هذا المجال. وقد خلص إلى نتيجة فحواها أن البيروقراطية تمتلك التأثير في السلطة السياسية وتمارس دورًا كبيرًا في تحديد السياسة العامة وهو ما يتفق مع فرضية الكتاب. وتبين أن هذا الدور له جذوره التاريخية إذ أدت النخبة الإدارية دورًا فاعلًا في بناء الدولة اليابانية الحديثة في عهد ميجي وكان التخطيط مرتكزًا على أسس عقلانية وهي جوهر فلسفة الإدارة التي حققت التنمية الاقتصادية، واستمر دورها الفاعل في حقبة الاحتلال الأميركي، بعد عام 1945، من خلال رسم وتخطيط وتنفيذ السياسات وجمعت في يدها الإدارة والسياسة في ظل غياب الأحزاب السياسية حينها. وبعد عام 1955، انبثق النظام السياسي المعمول به حاليًّا، وفيه وجدت البيروقراطية نفسها أمام تلبية متطلبات النهوض ما بعد الهزيمة فقامت بدور مزدوج في إدارة التنمية ورفد النخبة اليابانية بالخبرات التي كونت النخبة السياسية الجديدة، وقد عمل هذا على تلاشي الحدود بين الإدارة والسياسة وبين صناعة واتخاذ القرار وتنفيذه، وقد أسهم في ترسيخ قيم ومعتقدات لدى البيروقراطية والقناعة بأنهم يمثلون المصلحة العليا في البلد مقابل السياسيين الذين لا يمثلون سوى مصالحهم الضيقة ولاسيما في ظل سمو فكرة الدولة لدى الشعب الياباني. كما عملت الأعراف السياسية التي ترسخت في ظل الأنموذج التنموي على مد البيروقراطية بشبكة من العلاقات والوسائل المؤثرة في السلطة السياسية وأسهم في ذلك المستوى التنظيمي العالي والمؤسسية البيروقراطية في اليابان حتى في العلاقات الشخصية وممارسات العمل ما بعد التقاعد، وطرأت على السياسة متغيرات متعددة كان من المفترض أن تخفض من مستوى دور البيروقراطية أو حتى اقتصارها على الإدارة إلا أن البيروقراطية أثبتت أنها ذات مؤسسية عالية من خلال تكيفها مع الإصلاحات السياسية ومناوراتها مستفيدة من تعقد صنع السياسات اليابانية وضعف السياسيين في هذا الجانب.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات، لعل أبرزها:

- أن البيروقراطية لها جذور عميقة في النظام السياسي الياباني تعود إلى عهد توكوغاوا عام 1603، وأنه قد تصاعد دورها مع إصلاحات ميجي وتمت استعارة تجربة ألمانيا وفرنسا في التنظيم الإداري، وتمثلت البيروقراطية برجال الساموراي الذين قاموا بثورة الإصلاح التي شهدت بداية تأسيس الدولة بمعناها الحديث، وكانوا هم الذين يقودون السياسات التي تمثل إرادة الإمبراطور، وقد سمح هذا السياق التاريخي للمؤسسات البيروقراطية بأن تسبق المؤسسات السياسية، مثل: الدايت والأحزاب، وفي حقبة الاحتلال الأميركي، عام 1945، وما بعدها استمرت نفس البيروقراطية وخصائصها بل هيمنت هيمنة كاملة على السياسة في ظل غياب الإمبراطور الذي أصبح منصبًا شرفيًّا وغياب الأحزاب السياسية؛ بسبب سياسات التطهير التي مارستها سلطات الاحتلال.

- أن البيروقراطية في اليابان مجموعة متماسكة وتقوم على علاقات التعاون، وما يحقق هذا التضامن هو وحدتهم التنظيمية في الحياة الوظيفية وعراقة التقاليد المؤسسية مما رسخ شعور النخبوي، وأنها تمتلك مصالحها الخاصة التي ارتبطت بمؤسساتها جعلها تتصرف كجماعة واحدة تجاه الجماعات الأخرى في السلطة.

- أن القيم التقليدية التي تتسم بها اليابان لعبت دورًا فاعلًا في دعم البيروقراطية ومكنتها من ممارسة الدور الأبوي تجاه المجتمع وتجاه الأطراف الأخرى في السلطة من خلال مجموعة قيم، منها: سمو الدولة والتدرج الهرمي وقدسية الإمبراطور وتبجيل التنظيم، ومجموعات الزواج والجامعة والمدرسة وغيرها، وهذه القيم ترسخت داخل المؤسسات وفي الأعمال الإدارية والسياسية، وأخذت طابعًا مؤسساتيًّا بحيث زودت البيروقراطية بكل وسائل التأثير.

- أن قيادة البيروقراطية لعملية التنمية والسيطرة على كل مفاصل الدولة التنظيمية منذ نشوء الدولة الحديثة في اليابان وامتلاكها للتقنيات والمعلومات اللازمة جعلها تهيمن على صنع السياسات إلى نهاية القرن العشرين، ومكنها من أن تكون نخبة بديلة عن السياسيين في ممارسة السلطة في ظل ضعف الأخيرة وحالة الأزمات أو الانشقاقات التي تعانيها الأحزاب.

- أن دور البيروقراطية في اليابان يزداد تأثيرًا في ظل نظام الحزب الواحد المهيمن وتساعدها حالة الاستقرار في السياسات مما يسهم في الاتفاق على المصالح الخاصة مع المصالح العامة، ويزداد دور البيروقراطية في ظل حكومة الائتلافات الحزبية إذ لا يستطيع حزب معين فرض سياسته في ظل الانشقاقات بينها؛ لذا تضطر الأحزاب لتسيير السياسات الرئيسة للمصلحة العامة وهي وجهة نظر المؤسسات الرسمية التي تقودها البيروقراطية.

أما في حالة نظام الحزبين، فإن البيروقراطية يضعف تأثيرها وذلك لمحاولة كل حزب يصل إلى السلطة أن يفرض سياساته الخاصة من أجل غلق الطريق على الحزب المعارض، وهذا ما حدث عند صعود الحزب الديمقراطي الياباني، عام 2009، وسلسلة القرارات التي استهدفت البيروقراطية لمحاولة منعها من فرض سياساتها التي يعتبرها تمثل الحزب المعارض مما يشكِّل عائقًا أمام هيمنة الحزب الديمقراطي الياباني على الحياة السياسية.

- أن التغييرات التي طرأت على السياسات الاقتصادية العالمية متمثلة بظاهرة العولمة وتعرض اليابان للأزمة الاقتصادية، أضعفت دور البيروقراطية؛ إذ تغيرت نظرة الجماعات السياسية الأخرى لها فلم تعد تلك الفئة القادرة على تحقيق معدلات نمو عالية تفي بمتطلبات المصالح المتنوعة، وأسهم في ذلك سلسلة قضايا الفساد التي اتهمت بها البيروقراطية. على الرغم من أن هذه القضايا بعضها كان يُمارَس بشكل دوري في ظل المدة التي فيها الطفرة الاقتصادية ولكن قصور الاقتصاد عن تلبية المصالح الخاصة المتزايدة للبيروقراطيين والسياسيين ساعد على إبراز صور الفساد.

- أن الوزارات قامت بحماية نفسها من خلال القطاعية والاستقلالية التي ترسخت فيها منذ عهد ميجي، فكل وزارة لها أعرافها وتقاليدها وقيمها الخاصة مما جعل البيروقراطية تنقسم إلى مجموعات مغلقة مع آلية صنع القرار من أسفل إلى أعلى؛ ما سمح بالعمل بعيدًا عن المؤثرات من السياسيين في المناصب العليا وانتقلت هذه الاستقلالية إلى القطاع الذي يقع فيها اختصاص الوزارة، فقاومت بسببها مبادرات الإصلاح لأنها تهدد هذه القطاعات مما يعد تهديدًا مباشرًا لمصالحها ومصالح الجماعات الخاصة.

- أن التاريخ الطويل في إدارة الاقتصاد الموجه من الوزارات سمح للبيروقراطية بأن ترتبط بمصالح متبادلة مع شركات القطاع الخاص، وكان نظام الأمكادوري يمنحها شبكة من العلاقات يجعلها تمارس دورًا كبيرًا، وعلى الرغم من إصدار قانون منع أن تقوم الوزارات بترتيب تعيينات لموظفيها المتقاعدين ولكن في الحقيقة ما زال النظام يعمل خلف الستار.

- أن طبيعة الاقتصاد الياباني وما يتسم به من تعقيد في صنع السياسات العامة جعل السياسيين لا يمكنهم الاستغناء عن البيروقراطية ولاسيما ترابط القطاعات ببعضها بشبكة من الممارسات والأعراف الإدارية، وأن أي تغيير يمس هذه الممارسات من الممكن أن يؤدي إلى شلل في عملية صنع السياسات، وهذا ما لاحظناه من خلال إلغاء اجتماع نواب الوزراء الإداريين الذي أثَّر في التواصل السياسي تأثيرًا كبيرًا بالرغم من أنه عُرْف يعود إلى أكثر من 100 عام، وليس له أساس قانوني.

- أن محاولات متعددة قد جرت للإصلاح الإداري وكانت تستهدف استقلالية الوزارات وهيمنة البيروقراطية في القطاعات التي تديرها وفي كل هذه المحاولات تمت الاستعانة بمجالس استشارية محاولة أن تأخذ زمام الأمور في التخطيط وفرض السياسات، وكذلك محاولات تقوية منصب الأمين العام لمجلس الوزراء بتعيين بيروقراطي غير منتخب في هذا المنصب الرفيع، وتوضح هذه المحاولات أن الغالب هو استبدال البيروقراطية بالبيروقراطية.

- أن سلسلة الإصلاحات التي بدأت في عهد جونتشيرو كويزومي وقرارات الحزب الديمقراطي الياباني وصولًا إلى حكومة شينزو آبي، عام 2019، الحالية أسهمت في تحويل دور البيروقراطية في الوزارات من الهيمنة على السياسات إلى المشاركة في تحقيق سياسات الإصلاح؛ إذ رأى الحزب الديمقراطي الحر عدم جدوى الإصلاحات في ظل غياب البيروقراطية، فعملية الإصلاح في اليابان تأخذ بعدًا ثقافيًّا وتحشيد جميع الطاقات لذا يجب أن يشعر موظفو الخدمة المدنية بأن هذه الإصلاحات لا تستهدفهم بل بغية تجاوز حالة الأزمة التي تمر بها اليابان، وإعادة هيكلة علاقات السلطة بما يخدم تطورات البيئة الاقتصادية وهو ما دَعَمَ التعاون بين البيروقراطيين والسياسيين في ظل جو من الاتفاق حول المصلحة العامة، ولكن من خلال النظرة المتفحصة في عملية الإصلاح الإداري الحالية نلاحظ استقطاب الموظفين في الوزارات إلى مجلس الوزراء لتجاوز حالة القطاعية ومحاولة تحقيق الإجماع، وأثبتت التجارب السابقة نجاح اليابان في تجاوز الأزمات نتيجة الروح الجماعية.

- أخيرًا، فإن دور البيروقراطية سيستمر تأثيره في اليابان لأسباب ثقافية واجتماعية لهذا البلد الذي يتمسك بالقيم والتقاليد، وطبيعة تكوين الدولة، وكذلك طبيعة البيئة الجغرافية وما تحمله من كوارث طبيعية تستلزم أن تبقى القطاعات العامة للدولة فاعلة لتجاوز الزلازل وإعادة البنية التحتية وغيرها من متطلبات. كما أن نوع الليبرالية السائدة في اليابان يقوم على الجماعية وهو ما يستلزم هذه الصلة التشاركية بين البيروقراطيين والسياسيين والتواصل الدائم بينهما.

المراجع

المراجع باللغة العربية

أ - الوثائق

دستور اليابان الصادر عام 1946.

قانون تنظيم الحكومة القومية رقم 120 لسنة 1948.

ب - الكتب

أبو جادو، صالح. سيكولوجية التنشئة الاجتماعية، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2004.

الأسود، صادق. علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، 1990.

الطعان، عبد الرضا. مفهوم النخبة التكنوقراطية – دراسة في أحد انماط راس المال المعرفي، ابن النديم للنشر والتوزيع-دار الروافد الثقافية، الجزائر-لبنان، 2015.

القصبي، عبد الغفار. التقليدية والحداثة في التجربة اليابانية، مؤسسة الأبحاث العربية، لبنان، 1984.

أعفيف، محمد. أصول التحديث في اليابان 1568-1868، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.

بوخريسه، بوبكر. ماكس فيبر الدولة والبيروقراطية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان، 2015.

بلاو، بيتر. البيروقراطية في المجتمع الحديث، ترجمة إسماعيل الناظر ومعد كيالي، دار الثقافة، بيروت، 1961.

بوسيونو، جيوفاني. نقد المعرفة في علم الاجتماع، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعة للنشر والتوزيع، بيروت، 2008.

تيدمان، آرثر. اليابان الحديثة، ترجمة وديع سعيد، مكتبة الأنجلو المصرية،

القاهرة، 1960.
دال، روبرت. التحليل السياسي. ترجمة علاء أبو زيد، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، 1993.
دبلة، عبد العالي. الدولة رؤية سوسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
درويش، فوزي. اليابان الدولة الحديثة والدور الأميركي، د. ن، القاهرة، 1994.
درويش، فوزي. الشرق الأقصى الصين واليابان 1853-1972، مطابع غباشي، طنطا، 1997.
ديلو، ستيفن. التفكير السياسي والنظرية السياسية والمجتمع المدني، ترجمة ربيع وهبة، 1997، allen and bacon.
ريشاور، إدوين. اليابانيون، ترجمة ليلى الجبالي، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، أبريل/ نيسان 1989.
سباين، جورج. تطور الفكر السياسي-الكتاب الرابع، ترجمة علي إبراهيم السيد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2010.
شتراوس، ليو و كروبسي جوزيف (محرر)، تاريخ الفلسفة السياسية من جون لوك إلى هيدجر، ترجمة محمود سيد أحمد، المجلس الأعلى للثقافة، القاهرة، 2005، ج2.
شريف، حسين. التحدي الياباني في التسعينات – دراسة تحليلية للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في اليابان، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1993.
ضاهر، مسعود. النهضة العربية والنهضة اليابانية: تشابه المقدمات واختلاف النتائج، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ديسمبر/ كانون الأول 1999.
ضاهر، مسعود. النهضة اليابانية المعاصرة الدروس المستفادة عربيًا، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، يوليو/ تموز، 2002.
عبد الرؤوف، هشام. تاريخ اليابان في عصر ميجي عصر النهضة الاولى 1868-1912م، دار المعارف، القاهرة، 2013.
عربيات، ياسر. المفاهيم الإدارية الحديثة، دار يافا العلمية، عمان، 2007.
علي، محمد. البيروقراطية الحديثة، دار الكتب الجامعية، د. ن، القاهرة، 1975.

علي، إبراهيم. النظام الدستوري في اليابان، دار النهضة العربية، القاهرة، د. ت.

غدنز، أنتوني. علم الاجتماع، ترجمة فايز الصياغ، المنظمة العربية للترجمة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.

ميتكيس، هدى. كمال نيللي (محرر)، النظام السياسي الياباني، مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية-جامعة القاهرة، 2006.

هيغل، ج. ف. أصول فلسفة الحق، ترجمة إمام عبد الفتاح إمام، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1996.

وايلـــي، إريـــك. هيغل والدولة، ترجمة نخلة فريفر، دار التنوير للطباعة والنشـــر والتوزيع، بيروت، 2007.

المراجع باللغة الإنكليزية

A- Documents

.The Constitution of the Empire of Japan 1889

.The Diet Law 1946

.The Cabinet Law: No. 5, 1947

.The Liberal Democracy party Constitution

.The National Public Service Act, No. 120, 1947

B- Books

Aberbach, Joel, et. al. Bureaucrats and Politician in Western Democracies, Cambridge –Harvard University Press , 1981.

Adachi, Yuk ,et. al. Policy Analysis in Japan, Bristol Policy Press , Great Britain , 2015.

Amyx. Jennifer and Drysdale, Peter. Japanese Governance Beyond Japan Inc., Routledge Curzon , U.S.A ,2003.

Bernstein, Gail and Fukui, Haruhiro. (ed.), Japan and The World , Macmillan Press Ltd, 1988.

Bevir, M. Democratic Governance, Princeton University Press, New Jersey, 2010.

Bowen, Roger. Japan's Dysfunctional Democracy – the Liberal Democratic Party and Structural Corruption, M. E. SHARP, New York, 2003.

Brown, Robert. Opening Japan's Financial Markets, Routledge, London, 1994.

Brown, Robert. The Ministry of Finance – Bureaucratic Practices and The Transformation of the Japanese Economy, Quorum Book, London, 1999.

Bush, Richard. The Perils Of Proximity China – Japan Security Relations, Brooking Institution Press, Washington D.C 2010.

Buszynski, Leszek. Asia Pacific Security –Values and Identity, Routledge-Curzon, New York , 2004 .

Campbell, John. Contemporary Japanese Budget Politics, University of California Press, London, 1976.

Cargill, Thomas and Sakamoto, Takayuki. Japan Since 1980, Cambridge University Press, New York , 2008.

Carpenter, Susan, Special Corporation and the Bureaucracy, Palgrave macmillain, London, 2003.

Carpenter, Susan, Japan Inc. on the Brink Institutional Corruption and Agency Failure, Palgrave Macmillan, New York.2015.

Carpenter, Susan, Why Japan can't reform – Inside the system , Palgrave macmillain , London , 2008.

Colignon, Richard, Usui, Chikako. Amakudari the Hidden Fabric of Japan's Economy , Cornel University Press , London , 2003.

Coulmas, Florian, et. al. The Demographic Challenge A Handbook about Japan, BRILL, Boston, 2008.

Cowhey, Peter and Mccubbins, Mathew. Structure and Policy in Japan and United State, Cambridge University Press, United Kingdom , 1995.

Curtis, Gerald. The Logic Of Japanese Politics, Columbia University Press, New York, 1999.

D. L., Faur. Oxford Handbooks of Governance, Oxford, New York, 2012.

de Bary, Theodore, et. al. Sources of Japanese Tradition- Volume 2, 1600 to 2000, Colimbia University Press , New York , 2005.

Dean, Meryll. Japanese Legal System, Cavendish Publishing Ltd, London - Sydney, 2002.

Diamond, Larry and Gunther, Richard. Political Parties and Democracy, The Johns Hopkins University Press, U.S.A., 2001.

Dietrich, William In the Shadow of the Rising Sun – The Political Roots of the American Economic Decline, the Pennsylvania State University Press , U.S.A, 1991.

Duus, Peter. The Cambridge History Of Japan , Cambridge University Press, New York , 2008, Volume 6.

Ellis, Krauss. Conflict in Japan, University of Hawaii Press , 1984.

Farazmand, Ali. Bureaucracy and Administration, CRC Press – Taylor& Francis Group, New York ,2009.

Farazmand, Ali. Handbook of Comparative and Development Public Administration, Marcel Dekker, Inc. New York- Basel , 2001.

Farazmand, Ali. Sound Governance policy and Administrative Innovation, Praeger, U.S.A., 2014.

Finn, Richard. Winner In Peace – Mac Arthur - Yoshida - and postwar Japan, University Of California Press.U.S.A, 1992.

Foot, Daniel. Law In Japan – A Turning Point, University Of Washington Press, Seattle a London, 2007.

Frank, Rudger and Swenson, John. Korea and East Asia- the Stony Road to Collective Security, (Brill, Boston, 2013).

Freedma, Craige. Economic Reform in Japan – Can the Japanese Change, the center for Japanese Economic Studies, Macquarie University , Australia , 2001.

Fukui, Haruhiro. Party in Power – The Japanese Liberal Democrats and Policy Making, University California Press, 1970.

_ Fukui, Haruhiro. The Politics of Economic Change In Postwar Japan and West Germany, The Macmillan Press , London ,1993.

Funabashi,Yoichi and Nakano, Koichi. The Democratic Party of Japan in Power, Routledge, New York, 2017.

Gao, Bai. Japan's Economy Dilemma – The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation, Cambridge University Press, United Kingdom , 2004.

Gordon, Andrew. A Modern History of Japan From Togukawa Times To The Present, Oxford University Press, New York, 2003.

Grimes, William. Unmaking The Japanese Miracle – microeconomic politics 19852000–, Cornell University Press, 2002.

Haghirian, Parissa. Routledge Handbook of Japanese Business and Management, Routledge, London & New York, 2016.

Halprin, Morton and Clapp, Priscilla. Bureaucratic Politics and Foreign policy, Brookings Institution Press, Washington, 2002.

Hartcher, Peter. The Ministry: How Japan's Most Powerful Institution Endangers World Market, Harvard Business School Press , 1998 .

Hayao, Kenji. The Japanese Prime Minister and public policy, University of Pittsburg Press , 1993.

Hook, Glenn. Japan's International Relation – Politics , Economics and Security, Rutledg, U.S.A. 2012.

Hori ,Harumi. The Changing Japanese Political System, Rutledge , New

York, 2005.

Hrebenar, Ronald and Nakamura, Akira. Party politics in Japan – Political Chaos and Stalemate in the Twenty – First Century, Routledg, New York,2015.

Hrebenar, Ronald. Japan's New Party System, Westview Press, U.S.A., 2000.

Hsu, Robert. The MIT Encyclopedia of The Japanese Economic, University Cambridge Press, London, 1999.

Ikeda Ken'ich,et. al. influence of social Capital on political Participation in Asia Culture Context ,Asian Barometer , no10, 2003.

Ikeo, Aiko. Japanese Economics and Economists, Routledge, London , 2000.

International Encyclopedia of the Social Sciences, Macmillan, New York, 1968.

Ishi, Hiromitsu, Making Fiscal Policy in Japan – Economic Effected and Institutional Setting, (Oxford University Press, New York , 2000).

Itoh, Makoto. The World Economic Crisis and Japanese Capitalism, Palgeave Macmillan, U.S.A., 1990.

J. A., Chandler. Comparative Public Administration, Taylor & Francis Routledge, London, 2000.

Jansen, Marius. The Cambridge History Of Japan, Cambridge University Press, Cambridge, U.S.A., 2007, Vol. 5.

Johnson, Chalmers. MITI and the Japanese Miracle - The Growth of Industrial Policy 19251975-, (Stanford University Press, California, 1982.

Junnosuke, Masumi. Contemporary Politics in Japan, translated Lonny E. Carlile ,University California Press, 1995.

Kabashima, Ikuo and Steel ,Gill. Changing Politics in Japan, Cornel University Press, Ithaca – London, 2010.

Khan, Haroon. An Introduction to Public Administration, University press of American, U.S.A., 2008.

Kingston, Jeff. Contemporary Japan, History , Politics and Social Change Since 1980s, A John Wiley & Sons Ltd Publication , U.S.A , 2011.

Koh, B.C. Japan's Administrative Elite, (University of California Press - Berkeley ,Lose Angeles , 1991.

Kornicki, Peter. Meiji Japan political, Economic , and social history 19681912-, Rutledge, London – New York, 1998.

Kosaka, Masataka. 100 Million Japanese: The Postwar Experience, Tokyo Kodansha International, 1972.

Kuroda, Yasumasa. The Core of Japanese Democracy Latent Interparty Politics, Palgrave Macmillan, U.S.A., 2005.

Kushida, Kenji and Lipscy, Philip. The Politic Transition and Governance, Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center- Stanford University , 2013.

Magstadt, Thomas. Nations and Governments – Comparative Politics in Regional Perspective, Wadsworth Gengage Learning , U.S.A,2011.

Matsui, Shigenori. The Constitution Of Japan A Contextual Analysis, Hart Publishing,U.S.A., 2011.

Merton, Robert. Social Theory and Social Structure, Free Press, New York, 1968.

Michaels, Robert. Political Parties A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, Translated Eden Cedar Paul, Transaction Publishers , New Brunswick and London,1999.

Miki, John. Government and Politics in Japan - The Road of Democracy, Frederick A. Praeger, New York, 1962.

Morita K. and Chen, Yun. Transition Development and Globalization China and central Europe,World Scientific, London ,2010.

Mouzelis, Nicos. Organization and Bureaucracy An Analysis Of Modern Theories, Aldine Transaction A Division Of Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2009.

Mulgan, Aurelia. Japan's Failed Revolution- Koizumi and the Political of Economic Reform, Australian National University Press, Canberra, 2013.

Mulgan, Aurelia. The Abe Administration and The Rise of the Prime Ministerial Executive, Routlege Focus on Asia, New York , 2018.

Mullins, Mark and Nakano, Koichi. Disasters and Social Crisis in Contemporary Japan – Political, Religious and, Sociocultural Responses, Palgrave Macmillan , United Kingdom ,2016.

Murakami Kozo and Yasuba, Yasukichi. The Political Economy of Japan: The Domestic transformation, Stanford University Press, California, 1987.

Muramatsu, Michio and Naschold, Frieder. State and administration in Japan and German-A Comparative Perspective on Continuity and Change , Walter de Gruyter , Berlin –New York ,1997.

Myers, David. Exploring Psychology, worth publishers, New York, 2008.

Naidu, S. P. Public Administration Concept and Theories, New age international Publishers, New Delhi, 2005.

Nakamura, Masao. Changing Japanese Business, Economy and Society – Globalization of Post – Bubble Japan, Palgeave Macmillan, U.S.A, 2004.

Nester,William. The Foundation of Japanese Power Continuities Changes Challenges, The Macmillan Press Ltd, London, 1990.

Ohno,Kenichi. The Economic Development of Japan – The Path Traveled by Japan as a Developing Country , GRIPS Development Forum , Japan ,2006.

Ohno,Kenichi and Ohno, Izumi.(ed.), Japanese Views on Economic

Development, Routledge ,U.S.A.,1998.

Oros Andrew, Tatsumi. Global Security Watch – JAPAN, Praeger – ABC CLIO, LLC, California, 2010.

Park, Yunk. Bureaucratese and Ministries in Contemporary Japanese Government, Institute of East Asian Studies-University of California - Berkley, U.S.A,1986.

Pascha,Werne and Kollne,Patrick. Japan Report, Sustainable Governance Indicators, German, 2016.

Pekkanen, Robert and Reed, Steven. The Palgrave Macmillan Japan Decides 2012, Palgrave Macmillan, UK, 2013.

Peter, B. and Von Mararvi, Patrick. (ed.), public administration research strategies concept and method, Rutledge , New York and London ,2016.

Peters, B. and Pierre, Jon. politicians and bureaucrats administration reform , Routledge , New York , 2001.

Peters, B. The Politics of Bureaucracy, Routledge, London , 2002.

Picken, Suart. Historical Dictionary Japanese Business ,Rowman & Littelfield Publishing Group Inc., London ,2017.

Pugh, Derek and Hickson, David. Great Writers On Organization, Ashgate Publishing Limited, England, 2007.

Pye, Lucian and Verba, Sidney. Political Culture and Political development, Princeton University Press, New Jersey, 1965.

Pye, Lucian. Asian Power and Politics- the Culture Domination of Authority, Harvard College, U.S.A , 1985.

Rahman, Taiabur. Parliamentary Control and Government Accountability in South Asia, Routledge, New York , 2008.

Ritzer, George. The Blackwell Encyclopedia of Sociology, Blackwell Publishing Ltd, USA, 2007.

Rothacher, Albrecht. The Japanese Power Elite, Macmillan Press LTD,

London, 1993.

Schoppa, Leonard. Education Reform in Japan – A case of Immobilist politics, Routledge, London , 1991.

Shinoda, Tomohito. Leading Japan The Role Of The Prime Minister, Praeger Publisher Inc. , U.S.A, 2000.

Shinoda, Tomohito. Koizumi Diplomacy – Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense affaires, University of Washington, Seattle – London, 2007.

Shinoda, Tomohito. Contemporary Japanese Politics – Institution change and Power Shifts, Columbia University Press, New York, 2013.

Stockwin, J. A. A. Dynamic and Immobilist Politics in Japan, Macmillan Press LTD, London , 1988.

Sundaram K. J. and Chowdhury A. Is Good Governance Good for Development?, United Nations, New York,2012.

Takashi Inguchi and Jain, Purnendra. Japanese Foreign Policy Today , (Palgeave , New York , 2000).

The World Book Encyclopedia. 17. World Book Inc.USA, 1992.

Toya, Tetsuro and Amyx, Jennifer. The Political Economy Of the Japanese Financial Big Bang, Oxford University Press , New York , 2006.

Tsurutani, Taketsugu. Political Change in Japan– response to postindustrial challenge, Longman Publishing Group, 1977.

Uchiyama,Yu , Koizumi and Japanese Politics – Reform strategies and leadership style , translated Carl Freire, Routledge , U.S.A , 2010.

Van Rixtel, Adriano. Informality and Monetary Policy in Japan – The political economy of bank performance, Cambridge University Press, U.K.,2002.

Vogel, Ezra. Modern Japanese Organization and Decision – Making, University California Press,1985.

Ward Robert. Political Development in Modern Japan Princeton University Press New Jersey 1973.

Ward Robert Rustow Dankwart. Political Modernization in Japan and Turkey Princeton University Press U.S.A. 1968.

Whitley Richard. Business Systems in East Asia – Firms –Markets and Societies SAGE Publication London 1992.

Wolferen Karel. The Enigma of Japanese Power – People and Politics in a Stateless Nation ALFRED A. KNPF INC U.S.A.1989.

Wright Maurice. Japan's Fiscal crisis –the Ministry finance and the politics of public spending 19752000- Oxford University Press New York 2002.

Zakawaski Karol. Decision- Making Reform in Japan – The DPJ's faild attempt at politician – Led government Routledge New York 2015.

C -Thesis

Abdrabou Ahmed. "Policy Networks and Policy Making Process A comparative Study Of Education and Odareformes in Japan 19842008-" Ph.D. thesis Hokkaida University Japan 2011.

Lebo Franklin. " Between Bureaucracy and Democracy Regulating Administrative Discretion in Japan " Ph.D. thesis Kent State University 2013.

D-Articles

Basheka B. C. Sebola M. P. " Good Government in Africa: what is the role of bureaucratic governance Bangladesh e.Journal of Sociology volume 12 no 2 July 2015.

Calder Kent. "Elites in an Equalizing Role: Ex- Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government – Business

Relationship "، Comparative Politics، vol. 21، no.4، Jul. 1989.

Crespo، Jose. "The Liberal Democratic Party in Japan – Conservative Domination"، International Political Science، vol. 16، no. 2، April 1995.

Enahoro، N. I.، "The Role of Bureaucracy in Good Governance in Nigeria governance"، International Journal of Advanced Legal Studies and Governance، vol. 6، no1، April 2016.

Fulcher، James. "The Bureaucratization of the State and the Rise of Japan "The British Journal of Sociology، vol. 39، no. 2 Jun.، 1988).

Johnson، Chalmers. "The Reemployment of Retired in Japanese Big Business "، Asian Survey، (vol. 14، no. 11، Nov. 1974.

Krauss، Ellis and Nyblade، Benjamin. "Presidentialization' in Japan? The Prime Minister، Media and Elections in Japan "، British Journal of Political Science، vol. 35، Issue 2، April 2005.

Nakano، Koichi. "The Politics Of Administrative Reform in Japan 19931998- – Toward a More Accountable Government "، Asian Survey، vol. 38، no 3، Mar 1998.

Pempel، T. J.، "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan "، American Journal of Political Science، vol. 18، no. 4، November 1974.

Pempel، T. J.، "Bureaucracy in Japan"، Political Science and Politics Journal، vol. 25، no.1، Mar.1992.

Prng-Er، Lam، "Structure Reform in Japan – Promises and Perils"، Asian Affairs، vol. 29، no 2، summer 2002.

Schaede، Ulrike، "The Old Boy"، Network and Government – Business Relationships in Japan"، The Journal of Japanese Studies ، vol. 21، no.2 ،Summer 1995.

Shinoda ،Tomohito. "Japan's Policy Making Under Coalition

Government “, Asian Survey, vol. 38, no.7, July 1998.

Shinoda, Tomohito. “ Japan’s Cabinet Secretariat and Its Emergence as core Executive “, Asian Survey, vol. 45, no 5, September 2005.

Shinoda, Tomohito.” Japan’s Failed Experiment – the DPJ and institutional change for political Leadership “, Asian Survey, vol.52, no.5, September /October 2012.

Silberman Bernard. “The Bureaucracy and Economic Development in Japan “, Asian Survey, vol. 5, no.11, Nov.1965.

Usui, Chikako and Coligno, Richard. “Government Elites and Amakudari in Japan 19631992– “, Asian Survey, vol. 35, no. 7, Jul. 1995.

E- Papers

Kaneko, Yako. “Government Reform in Japan “, paper presented at the annual IIAS conference, Asia – Pacific panel on public administration, 1999.

Samules, Richard. “Politics, Security Policy, and Japan’s Cabinet Legislation – Bureau Who Elected These Guys, Anyway?”, Japan Policy Research Institute, Working Paper 99, March 2004.

Routley L. “ Developmental State: A Review of the Literature Effective State and Inclusive Development”, University of Manchester: ESID, Working Paper no. 3, 2012.

F- Web site reference

Aoki, Mizuho ,” Amakudari’ scheme at Ministry systemized by 13 education chief”, the japanestim News, Feb. 6. 2017 (access, at, 282017 /7 /.(http: / /www.japantimes.co.jp /news /201706 /02 / /national / amakudari–scheme–ministry systemized–13–education–chief–reveals /.

Winter، Markus ، “ Abe and the bureaucracy “ ، Tightening the Reins، the Diplomat Magazine ، 2016.6.16، (access at 202017 /7 /) http: / /thediplomat.com /201606 / /abe-and-the-bureacracy-tightening-the-reins /

Makihara Izuru: Abe’s Enforcer – Suga Yoshihide’s Stabilizing Influence on the Cabinet، Nippon. Com [2014.9.25]، (access at 202017 /7 /). http: / /www.nippon.com /en /currents /d00135 /

Ito، Masami، ’’ DPJ’S Promise to Change the System Failed “ ، the japan time News، 2012.9.1، (access at ، 202017 /7 /).

“ Japan’s Abe under pressure over allegations of helping friend with shady deals “. Press TV ، 2017.6.16، (access at 212017 /7 /.(http: / /www.presstv.ir /DetailFr /2017525443 /16 /06 / /Japan-Shinzo-Abe-Scandal

“ Japan’s Abe under pressure over allegations of helping friend with shady deals “. Press TV، 2017.6.16 ، (access at 212017 /7 /).

http: / /www.presstv.ir /DetailFr /2017525443 /16 /06 / /Japan-Shinzo-Abe-Scandal

http: / /www.japantimes.co.jp /news /201201 /12 / /national /dpjs-promise-to-change-the-system-failed /#.WXCxehWGPIU.

Get to bottom of amakudari، japanestim News، Jan. 25. 2017، (access at 28201 /7 /)

http: / /www.japantimes.co.jp /opinion /201725 /01 / /editorials /get-bottom-amakudari /#.WXsYbLZLfIU.

مواقع حكومية رسمية

1. موقع الحزب الديمقراطي الياباني على شبكة الإنترنت، تاريخ النشر 27 مارس/ آذار 2017، https: / /www.minshin.or.jp /about-dp (تاريخ الدخول 3 ديسمبر/ كانون الأول 2016).
2. موقع حزب كوميتو على شبكة الإنترنت: https: / /www.komei.or.jp /en /

members /representative (تاريخ الدخول 6 ديسمبر/ كانون الأول 2016).

3. إحصائيات مقاعد الأحزاب في مجلســي الدايت حسب انتخابات 2014 و2016، تم الاستعانة بموقعي المجلسين على شبكة الإنترنت:

4. مجلس المستشارين: / http: / /www.sangiin.go.jp /japanese /joho1 /kousei eng /strength /index.htm

5. مجلس النواب:

6. / http: / /www.shugiin.go.jp /internet /itdb_english.nsf /html /statics english /strength.htm (تاريخ الدخول 5 ديسمبر/ كانون الأول 2016).

7. السياســات الأساســية لحكومة هاتيومــا، الخطب والبيانــات الحكومية، الموقع الإلكتروني رئاســة مجلس وزراء اليابان، تاريخ النشــر 16 ســبتمبر/ أيلول2009، (تاريخ الدخول 21 يوليو/ تموز2017): / http: / /japan.kantei.go.jp /hatoyama /200909 /statement 16policies_e.html

8. المؤتمر الصحفي لرئيس الوزراء، ناوتو كان، الخطب والبيانات الحكومية، الموقع الإلكترونــي رئاســة مجلس وزراء اليابان، تاريخ النشــر 8 يونيو/ حزيران 2010، (تاريــخ الدخــول 21 يوليو/ تمــوز2017): / http: / /japan.kantei.go.jp /kan /201006 /statement 08kaiken_e.html

9. اجتمــاع الاتصــال لنــواب الــوزراء الإداريــن، تاريــخ النشــر الجمعــة 28 ديســمبر/ كانون الأول، الموقــع الإلكترونــي لرئاســة وزراء اليابــان، (تاريــخ الدخــول 21 يوليو/ تمــوز2017): / http: / /japan.kantei.go.jp /96_abe /201212 /actions 28jikankaigi_e.html

عن هذا الكتاب

يمنح هذا الكتاب القارئ فرصة للتعرُّف إلى اليابان من داخل مؤسسات الدولة المعنيَّة برسم السياسات وصنع القرارات؛ حيث ابتعد مؤلفه عن الأسلوب المعتاد في تناول النظم السياسية والإدارية واتجه -عوضًا عن ذلك- إلى اكتشاف خصوصية النموذج الإداري الياباني باعتباره مثالًا للبيروقراطية حينما تكون أداةَ تخطيطٍ وعاملَ تغييرٍ، وسلَّطَ الضوء على علاقتها بالسياسيين، نقاشًا وتحاورًا، وصولًا إلى أقرب نقطة يتلاقى عندها الصالح العام.

كما يوفر الكتاب نظرة جديدة للنخبة الإدارية اليابانية، وعملية انتقائها وتدريبها وتفاعلها داخل المؤسسات، حتى تنضج وتصبح مؤهَّلة للعطاء والقيادة.

فالكتاب من هذه الزاوية نافذة للمتخصص فيما يتعلق بالجانب التقني للتنمية، وللبيروقراطيين في مساعدتهم على الإدراك الأوسع لطبيعة عملهم، وللقرَّاء عامة في منحهم تصورًا مغايرًا عن البيروقراطية.

نبذة عن المؤلف

عماد رزيك عمر النمراوي، أكاديمي عراقي، يعمل مُدرِّسًا في كلية القانون والعلوم السياسية بجامعة الأنبار، حاصل على شهادة الدكتوراه في تخصص النظم السياسية والسياسات العامة من كلية العلوم السياسية بجامعة بغداد عام 2018. باحث في مركز حوكمة للسياسات العامة بالعراق. لديه العديد من البحوث في موضوعات التنمية والسياسات العامة وقضايا التحول الديمقراطي، وله مشاركات عديدة في مؤتمرات علمية وندوات بحثية.

مركز الجزيرة للدراسات
ALJAZEERA CENTRE FOR STUDIES
studies.aljazeera.net